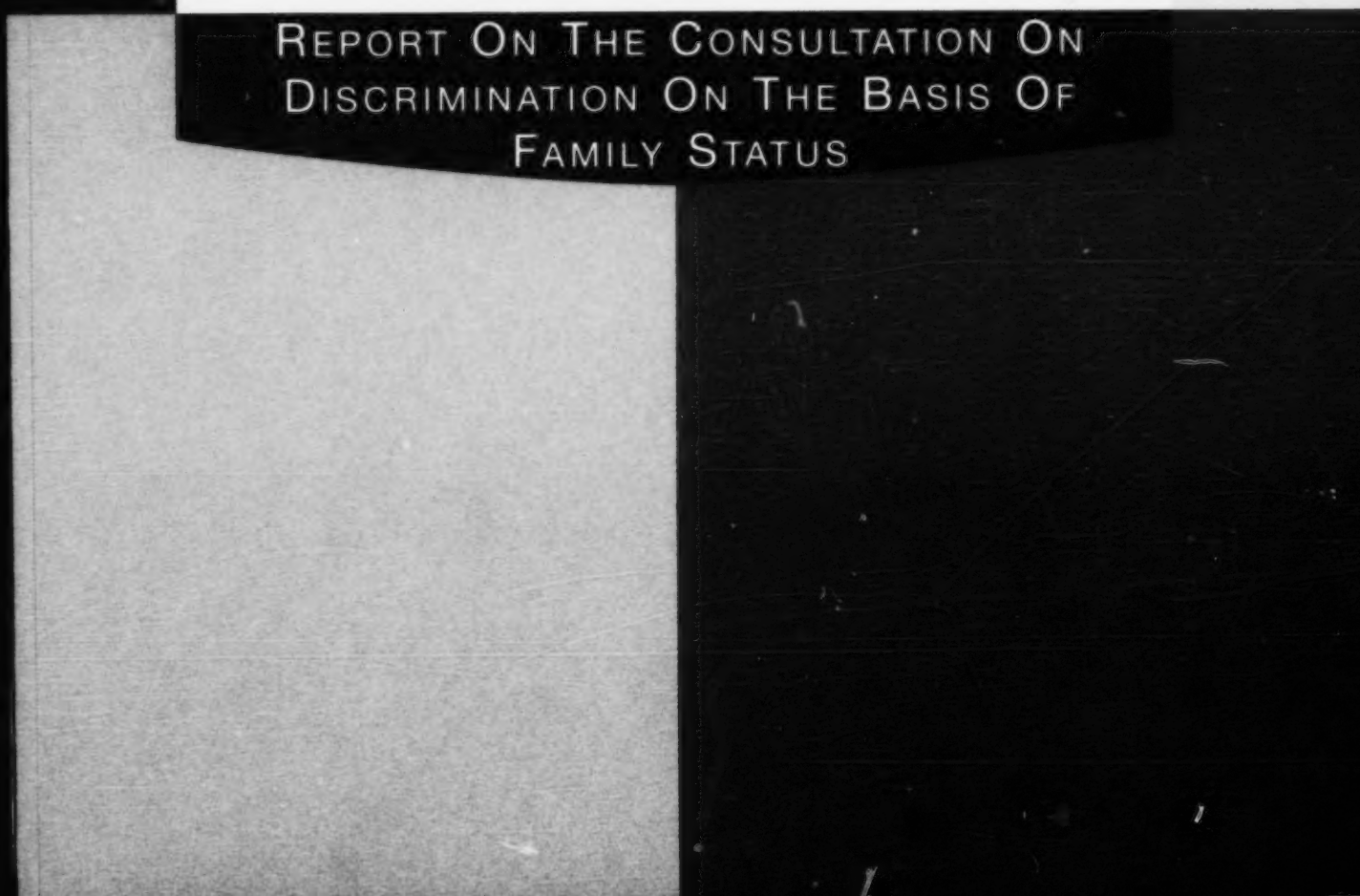
Ontario Human Rights Commission

Commission ontarienne des droits de la personne

Ontario

The Cost Of Caring

Report On The Consultation On Discrimination On The Basis Of Family Status



ISBN: 978-1-4249-4279-4
Approved by the Commission: November 23, 2009
Available in various formats: IBM compatible computer disk, audiotape, large print
Also available on internet: www.crtc.gc.ca

Disponible en français

THE COST OF CARING

Report on the Consultation on Discrimination on the Basis of Family Status

ONTARIO
HUMAN RIGHTS
COMMISSION

ISBN: 978-1-4249-4279-4
Approved by the Commission: November 29, 2006
Available in various formats: IBM compatible computer disk, audiotape, large print
Also available on internet: www.ohrc.on.ca

Disponible en français

Table of Contents

I. EXECUTIVE SUMMARY 4
II. INTRODUCTION 6
III. FAMILY STATUS AND OTHER CODE GROUNDS 8
1. Family Status and Gender 8
2. Family Status and Disability 10
3. Family Status and Age 11
4. Family Status, Sexual Orientation, and Gender Identity 12
5. Family and Marital Status 14
6. Family Status, Race and Race-Related Grounds 15
7. Other Issues 16
KEY CONCLUSIONS 16
IV. DEFINING FAMILY STATUS 17
1. The Current Code Definition 17
2. Limitations of the Current Definition 17
3. Principles and Considerations 20
Caregiving and Interdependency 20
Commitment 21
Practical Considerations and Limitations 22
4. Approaches to a Definition 23
KEY CONCLUSIONS 24
V. EMPLOYMENT 25
1. Introduction 25
2. Accommodation of Caregiving Needs 29
The Context of the Duty to Accommodate for Family Status 29
Family Status and the Duty to Accommodate under the *Code* 32
3. Common Workplace Barriers 34
Failure to Recognize Spectrum of Caregiving Needs 34
Absenteeism Policies and Leaves of Absence 34
Hours of Work 37
Travel Requirements 39
Access to Alternative Work Arrangements 39
Access to Benefits 40
Negative Perceptions and Stereotypes 42
KEY CONCLUSIONS 43
VI. HOUSING 44
1. Introduction 44
The Role of Poverty 44
Supply of Adequate, Affordable Housing 45
Discriminatory Attitudes and Stereotypes 47
2. Refusal to Rent to Families with Young Children 48
3. Rental Criteria 50
Income Information 50
Credit History 51

Requirement for Co-Signors 52
Rental History 52
Employment History 53
4. Policies Related to Occupancy of Accommodation 53
Occupancy Policies 53
Definition of 'Tenant' 54
No Transfer Policies 55
Health and Safety Concerns 55
Access to Recreational Facilities and Common Areas 56
Other Issues 57
5. Children's Noise 57
KEY CONCLUSIONS 59
VII. SERVICES 60
1. Context 60
2. Negative Attitudes and Stereotypes 60
3. Inclusive Design and Accommodation of Needs 61
4. Narrow Definitions of Family 62
5. Child-Free Spaces and Age Restrictions 63
6. Education 64
KEY CONCLUSIONS 66
VIII. ROLES AND RESPONSIBILITIES 67
1. Government 67
2. Employers, Housing Providers and Service Providers 68
3. The Commission 68
IX. ORGANIZATIONS PROVIDING INPUT 70
ENDNOTES 72

I. EXECUTIVE SUMMARY

The Cost of Caring is the final Report on the Ontario Human Rights Commission's ("the Commission") research and public consultation on issues related to the ground of family status.

Family status is one of the least understood grounds of the Ontario *Human Rights Code* ("the *Code*"). It was clear from the Commission's consultations that employers, landlords and service providers, as well as potential complainants and advocates, are largely unaware of the protections of the *Code* with respect to family status, or of issues and barriers related to this ground of discrimination.

Although there are many aspects to the ground of family status, caregiving – and the cost of that caring – lie at its heart. For many, our obligation and desire to care for our family members lies close to the core of our identities. The Commission heard that the frequent lack of recognition, value and support placed on caregiving often leaves caregivers at a significant disadvantage in attempting to access and maintain employment, housing and services. Because caregiving is so closely associated with gender roles, this disadvantage tends to be particularly acute for women. The disadvantages caregivers face are compounded when those caregivers are parenting alone; when they or those they care for have disabilities; when they are gay, lesbian, bisexual or transgendered; or when they are racialized or Aboriginal.

Demographic changes, including the rise in lone parent families, the increased labour force participation of women, and the aging of the populace, together with eroding social supports and increased workplace demands, are placing growing pressures on caregivers.

Protections under the *Code* for caregivers are relatively narrow, extending only to parent-child and spousal types of relationships. Often Ontarians, especially persons with disabilities and older Ontarians, must rely on a wide range of caregiving supports, including siblings, extended family members and other relationships. The lack of recognition and supports for these relationships both in the *Code* and in the broader social context, can place a burden both on caregivers and on those who rely on their care.

Workplaces have been slow to adapt to the changing realities of the family, and this, together with the intensification of work and the shift to contingent, part-time and temporary work, has created significant stress in the relationship between families and the workplace. Unnecessary inflexibility and outdated assumptions create employment barriers for caregivers. Employers can take positive steps to remove barriers to caregivers, including improving access to alternative work arrangements, ensuring that part-time employees are treated fairly, re-examining

policies related to hours of work and leaves of absence, and developing accommodation policies and procedures.

Families with young children have long faced significant disadvantages in the rental housing market, due to widespread discrimination among landlords, a tight supply of affordable housing, and the disproportionate poverty among lone parent, racialized, Aboriginal and other vulnerable families. The Commission recognizes that substantial work must be done to increase awareness among both landlords and tenants of their rights and responsibilities under the *Code*, and to tackle systemic barriers in the rental housing market.

The Commission heard about barriers that families face in accessing a range of services, including social assistance, transportation, healthcare and education. Service providers must recognize the diversity of Ontario's families, and design their services to recognize needs related to family status. Age restrictions and "child-free" spaces must be employed with caution, as such policies may violate the *Code*.

Employers, landlords and service providers cannot, on their own, solve all of these complex issues. Government has a responsibility to ensure that there are adequate social supports for caregivers, such as supports for eldercare, childcare, and persons with disabilities; minimum legislated standards that ensure that caregivers can participate in the workforce; adequate affordable housing; and barrier-free government services. Without such supports, caregivers will continue to face serious systemic barriers.

The Commission also has a significant role to play in addressing issues related to family status. The Commission will develop policies and guidelines on family status to clarify what employers, landlords and service providers must do to ensure compliance with the *Code*. The Commission will also take steps to communicate the results of this consultation, and to ensure greater awareness of these issues among all key stakeholders. The Commission hopes that this Report will raise awareness about the importance and impact of this *Code* ground, encourage further discussion of the issues raised, and provide a resource for the community in advancing the rights under the *Code* related to family status.

II. INTRODUCTION

The roles that we play as family members are central to our lives. We value our ability to provide care and support – emotional, social, physical, and financial – to our family members when they need it, and rely on our families to provide the same for us when necessary.

The way in which we provide and receive care as part of our family relationships has a profound effect on most of our life decisions and opportunities – where we live, the work that we do, and the economic and social prospects that we have. How this occurs will likely differ based on our sex, our marital status, our sexual orientation, our socio-economic status, whether we or a family member have a disability, and whether we are members of a racialized group, to name a just few factors.

The ground of family status was added to the Ontario *Human Rights Code* ("the *Code*") in 1982 in recognition of the ways in which our identity as family members, and the associated caregiving responsibilities, can act to disadvantage and exclude individuals from opportunities and benefits in a way that is serious, systemic, and offensive to dignity. The situation of a single mother who is repeatedly turned away by landlords when they learn of her status; of a parent of a child with a disability who loses his job because the employer refuses to accommodate his need for a flexible work schedule; of the woman who spends her old age in poverty because a lifetime of providing care for parents, children and family members has left her without a pension or adequate income - these situations raise serious human rights concerns.

It is apparent that there is a profound lack of awareness, not only of the rights and responsibilities under the *Code* regarding family status, but of the significant impact of family status on opportunities and experiences. This is true for employers, housing providers, community advocates, service providers and the general public.

For these reasons, in 2005 the Ontario Human Rights Commission ("the Commission") initiated a public consultation on human rights and family status. The consultation was launched in May 2005 with the Discussion Paper, *Human Rights & the Family in Ontario*. The Discussion Paper outlined key issues and invited submissions from interested parties. At the same time, the Commission distributed a questionnaire and posted it on its website, inviting individual Ontarians to share their stories of how their family status had impacted on their access to housing, employment and services. This information was sent to over 300 stakeholders.

The Commission heard from approximately 120 organizations and individuals. These included employers, unions, housing providers, government, academics, community organizations, legal clinics, service providers, professional organizations, and advocacy groups. Based on the information received from questionnaires and submissions, during the fall of 2005, the Commission held four roundtables on specific issues of concern: on issues affecting older Ontarians,[1] on the definition of family status, on employment, and on housing.

The Commission would like to take this opportunity to thank everyone who contributed to this process. We wish to acknowledge the substantial time and effort that individuals and organizations invested in preparing written submissions and participating in the roundtables. The breadth and quality of the information received have made it possible for the Commission to develop this Report, and provide a strong foundation for further work in this area.

It is the Commission's hope that this Consultation Report will lead to greater awareness among institutions and individuals about their rights and responsibilities under the *Code* with respect to family status. Based on this Report, the Commission intends to undertake further work in this area to raise awareness, deepen understanding, and address systemic issues.

III. FAMILY STATUS AND OTHER CODE GROUNDS

Each individual's experience of his or her family status is profoundly influenced by other aspects of their identify, such as gender, sexual orientation, age, race, marital status, or disability: this was a major theme of the submissions the Commission received. For example, the experience of an aging parent of a child with a disability will differ from that of an Aboriginal single mother in search of housing. A heterosexual married mother seeking career advancement will experience different barriers than a lesbian couple dealing with their children's schooling. Beyond the shared experience of barriers based on caregiving, the intersection of various *Code* grounds can result in forms of discrimination that are unique and complex. It is essential that the full context of family status issues be considered in order to reach a true understanding. Highlighted below are some of the issues arising from the intersection of family status with gender, disability, sexual orientation, race and race-related grounds, and age.

1. Family Status and Gender

> *We live in a world today where gender roles and stereotypes exist. These roles and stereotypes act to limit both men and women.*
>
> CAW Canada

Women continue to provide the bulk of caregiving in our society, whether it is for children, aging parents or relatives, or family members with disabilities. Women both devote more time to caregiving activities, and are more likely to have the primary responsibility for the care of family members. Over 70% of informal caregiving is provided by women. [2]

Consultees emphasized that caregiving is so intimately connected to gender roles that it is impossible to adequately consider family status without thoughtful examination of gender issues. Family status issues have frequently been characterized as "women's issues"; at the same time, many have pointed out that no real progress can be made until these issues are no longer perceived as solely "women's issues". The effects of women's caregiving responsibilities are key to the continued disadvantage that women face in employment, housing, and society at large.

Organizational submissions and roundtable participants noted a range of factors that pressure women to assume greater caregiving responsibility, such as lower earned incomes, norms about gender and family responsibility, and lack of accommodation by employers. ARCH, A Legal Resource Centre for Persons with Disabilities, noted that families of children with disabilities tend to follow the 'traditional' model of a stay-at-home mother, indicating that, "women come under tremendous pressure to leave the public arena and go back into the home".[3]

Many consultees commented on the pressures experienced by women in the paid workforce with regard to their caregiving responsibilities. CAW told the Commission about the concerns that it hears from its female members "about the double and triple day, about the 'sandwich', situation of caring for children and parents". A number of consultees pointed to the role of caregiving obligations and a lack of appropriate accommodation and supports in pushing women into part-time employment or out of the paid workforce altogether.

These realities have been reflected in international covenants and documents. The *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*[4] requires states parties, as essential steps to promoting the equality of women, to recognize the importance of maternity as a social function and to encourage the provision of the necessary supports to combine family obligations with work responsibilities and participation in public life. The 1995 *Beijing Declaration and Platform for Action* recognized that the lack of a family friendly workplace was a significant obstacle to women achieving their full potential.[5]

Jurisdictions outside of Canada have recognized that the failure to accommodate caregiving responsibilities has an adverse impact on women, and is a form of sex discrimination. In Australia, the *Sex Discrimination Act* explicitly prohibits employers from discriminating against employees on the basis of family responsibilities. Failure to accommodate the family responsibilities of workers has been considered a form of indirect sex discrimination.[6] New South Wales prohibits discrimination in employment against persons with caregiving responsibilities; employers have been required to accommodate caregiving responsibilities to the point of unjustifiable hardship.[7] In the United States, issues of accommodation of needs related to family responsibilities have been litigated as gender discrimination.[8]

Of course, gender roles and stereotypes have negative effects on men as well. There is an expectation that men do not, and should not, take on significant caregiving roles. When they do, they may meet resistance, and find themselves subject to negative treatment. As one submission stated,

> In the workplace, it is perhaps expected, though not always tolerated, that women may have caregiving responsibilities. This can be a benefit, but it can also serve to discredit women workers. On the other hand, the prevalence of this attitude suggests that when men's caregiving affects their work there is frequently surprise and opposition.

It is arguable that, irrespective of the ground of family status, the failure to recognize and accommodate caregiving responsibilities, because it is related to long-standing gender roles and assumptions, has an adverse impact on women and in some cases men, and may in appropriate circumstances be considered discrimination on the basis of sex.

Special attention must be paid to the situation of women who are subjected to domestic violence. Women who are facing violence in the home can end up being disciplined, or even losing their jobs because of rigid absenteeism policies. An organization that works to end violence against women and children notes that:

> The fact that landlords can and do discriminate against single mothers with children can place the women on whose behalf we work at serious risk. It is not uncommon for women in such a situation to return to the abusive relationship, literally because they have nowhere else to go. Once a woman has returned to her abuser, the fact that she was unable to find housing becomes a weapon he can use to intimidate her from leaving a subsequent time.
>
> Metropolitan Action Committee on Violence Against Women (METRAC)

The disadvantages experienced by women who are caregivers are further compounded when these women are caring for family members with disabilities, or if they are also racialized, trangendered, lesbian or bisexual, parenting on their own, or have disabilities themselves.

2. Family Status and Disability

Persons who have caregiving responsibilities for family members with disabilities face challenges and barriers beyond those faced by others with caregiving responsibilities. These caregiving responsibilities are carried out in a context of inadequate social supports for persons with disabilities and their caregivers. A recent study indicated that over two million Canadians require assistance with everyday activities. The bulk of this assistance is provided by family members, either living with a person or in a separate residence.[9]

For some families, the key issue is not caregiving responsibilities, *per se*, but the difficulties that arise because of continued barriers to inclusion in the community, for example, when children are not included in the educational system, or when individuals are unable to access transportation.[10] As a study by the Canadian Association for Community Living notes:

> The consistent lack of disability supports for persons with disabilities and the lack of community capacity to respond to and include people with disabilities, impacts upon a family's ability to transition through the natural stages of a caring relationship....Inflexible supports and exclusionary community systems and practices result in families taking up more responsibility for providing supports to their family member with a disability ... Unsupported parents, spouses, siblings and adult children who provide assistance, are required to act as more than just a caring family member.

> Their role is expanded to provide often unsustainable levels of support beyond those of a typical family.[11]

The impacts on family members of persons with disabilities are broad. One study indicated that workers who had children with disabilities were more likely to turn down overtime hours, reduce their work hours, and refuse promotions.[12] Children with disabilities are more likely to live in poverty, their parents are twice as likely to have social assistance as their primary source of income, and these families face difficulties in finding accessible housing in communities with needed support.[13]

> My child suffered mental health issues since age 7, as a single parent I stopped working to look after her. We now live in poverty... As a single parent there are not enough funds to obtain costly therapy for my child… [This] has affected housing, and I am unable to provide properly for my child because of lack of funds, for example, medications, proper nutrition, clothing, outings for my child.
>
> Individual

Attention must also be paid to the situation of persons with disabilities who are themselves caregivers. These individuals may find themselves disadvantaged in multiple ways. Parents with disabilities may face stereotypes regarding their ability to ensure the safety, or manage the basic care of their children, and may find themselves under unwarranted scrutiny from child protection authorities. As well, they may face difficulty in finding accessible services for themselves in their caregiving capacities. For example, ARCH has received reports that specialized transportation providers will only rarely allow a parent with a disability to travel with a child. This means that parents with disabilities may have no means of transportation for taking children to appointments, outings or daycare.

3. Family Status and Age

Many submissions pointed out the particular difficulties faced by aging parents of adult children with disabilities. As they age, parents may find themselves less able to provide the extensive care that their children need, but may be unable to access the necessary community supports to ensure their children's ongoing social, emotional and physical well-being. Parents may find themselves living with terrible anxiety about the fate of their children once they are no longer able to provide care.[14]

Other submissions pointed out the growing prevalence of grandparents providing care for grandchildren. There are approximately 20,000 Ontario children currently being cared for by their grandparents. Close to half are single grandmothers. Many have serious health and mobility limitations. Approximately one-third of these families are living in poverty. The unique needs of this group of caregivers are often overlooked.[15] One grandmother looking after her special needs

grandchild told the Commission that she had to leave a good job and take part-time employment in order to care for her grandchild, as well as selling her home in order to pay for costs. As a result, she is unable to save for retirement.

As the Commission reported in *A Time for Action: Advancing Human Rights for Older Ontarians*,[16] the lack of social supports for family members providing eldercare remains a significant and pressing issue. The Commission heard again through this consultation of the growing and urgent need related to eldercare, which is largely provided in the community by family members. The lack of support for eldercare by government, employers and service providers has a significant impact on the quality of life of older Ontarians, as well as on those who are providing eldercare.[17]

At the other end of the age spectrum, young parents also often face significant challenges. There are numerous negative stereotypes about young parents that may make it difficult for them to find housing or access services. For example, both employers and housing providers are likely to think of young people as insufficiently mature, so that they have difficulties accessing employment or housing.

> Most of the discrimination that I have found is because I am a young single mother. I was 19 when my daughter was born and I have faced a lot of problems getting a job or housing. People think that because you're a young single mother there must necessarily be something wrong with you. They won't trust you. Because you're single they know you need double the effort to raise a child and because you're young they think you are just irresponsible and want to party.
>
> Individual

Young parents are much more likely to be poor: in 2001, 48.1% of all families where the main income earner was under the age of 25 were low-income.[18] The low-income of these families puts them at a severe disadvantage in the housing market.[19] At the Roundtables, the Commission heard that these barriers are particularly pronounced for young parents from Aboriginal and racialized communities.

4. Family Status, Sexual Orientation, and Gender Identity

The Coalition for Lesbian and Gay Rights in Ontario (CLGRO) stated that "Negative stereotypes about the suitability of gays, lesbians, or bisexuals as parents or role models are still very much prevalent in Ontario", and the Commission has heard that similar stereotypes affect trangendered persons.[20] As a result, lesbian, gay, bisexual, and transgendered (LGBT) parents face distinct difficulties relating to family status.

The courts have recognized the historical disadvantage experienced by lesbian mothers and their children, and that these families continue to face legal barriers and social marginalization.[21]

Consultees described challenges in the process of becoming a parent, such as the federal restrictions on use of sperm. Another was the requirement for lesbian parents to have one parent adopt the child in order to be recognized as a parent:

> When we applied to the registrar general for a birth certificate, we were told that they would not recognize a non-birth parent on the birth certificate and that we would have to go through legal means in order to secure a 'step-parent adoption'. My partner isn't, and will never be a 'step-parent' to our son. Conversely, heterosexual couples using donor sperm in order to produce offspring are NOT required to go through a costly and timely 'step-parent adoption'. The father, despite not being a biologically related parent, is allowed by the registrar general to be stated on the original birth certificate and is never considered the child's 'step-parent'.

The discriminatory effect of such policies was recognized in a very recent decision of the Ontario Superior Court of Justice, *M.D.R. v. Ontario (Deputy Registrar General).*[22] The case involved lesbian parents whose children were conceived through anonymous donor insemination, and who sought to include the particulars of both parents on each child's Statement of Live Birth. The Court ruled that the provisions of the *Vital Statistics Act* preventing such inclusion violated section 15 of the *Charter of Rights and Freedoms* with respect to sex and sexual orientation, and gave the legislature 12 months to remedy the constitutional defects.[23]

One Roundtable participant referred to these types of issues as "denial of family status".

For LGB parents, these pervasive negative attitudes about their adequacy as parents may lead to difficulty in accessing services in a welcoming and inclusive environment. Even where supports and services are available, LGB families may hesitate to avail themselves of them, because they are afraid of the consequences of disclosing their sexual orientation.

The Commission heard that the prevalence of transphobia creates a barrier to the public acknowledgement of trans families:

> The fact that my partner is the same sex as me and also transsexual is making me seriously consider whether or not I should bring her to the company picnic – family connections are important in my current working environment – which I find problematic since I know that this picnic is designed to integrate people into the company further and create connections among employees.
>
> Individual

The Commission also heard that structures and programs designed for, and based on heterosexual concepts of the family and parenting may be unsuitable for the needs of LGB families. There are few services that specifically address the needs of these communities, particular outside of urban areas.

Members of LGBT families may be harassed because of their association with a non-traditional family. For example, Family Services Canada told the Commission that children of LGB parents may face bullying, teasing and taunting because of the sexual orientation of their parents.

5. Family and Marital Status

Lone mothers (including widowed, single and divorced mothers) are one of the fastest growing segments of the population. In 2001, almost one-quarter of families with children were lone-parent families, most of these headed by women.[24] These tend to be the most economically vulnerable of all families, experiencing high rates of poverty, and tending to experience poverty over the long term.[25]

There exists a powerful set of negative stereotypes about lone mothers. A number of submissions identified the persistent image of female-headed lone-parent families as undeserving and as "failed families". There is an assumption that these families are dysfunctional, and that these women are lazy, don't really want to work, and prefer life on social assistance. [26]

> The stigma of being a single parent still exists and is almost synonymous with 'dysfunctional family'. Some of this is perpetuated by the media and unfortunately by social service professionals and researchers.
>
> Family Services Canada

The Ontario English Catholic Teachers Association (OECTA) pointed out that the lack of financial or personal supports for single parents means that the issues that affect caregivers in general will have a greater personal and financial impact on these families:

> The issues which our members face are exacerbated for single parents. These teachers often must make decisions affecting the job and the family, sometimes without a lot of support from either the employer or the family. Single parent women teachers often face serious financial impact if they need to access leaves or take a time reduction to part-time work due to the fact that they often have little or no outside support.

As is evident throughout this Report, these families often face massive practical barriers in accessing employment and adequate housing.

Another aspect of the way in which family and marital status intersect is the situation of blended or dual custody families. Due to the complexity of their relationships, they have unique needs, which are often not taken into account in the design of services or programs. For example, rules and eligibility requirements for subsidized childcare may not accommodate the realities of a dual custody family, where children move back and forth over jurisdictional boundaries as part of custody arrangements. As well, when two parents are living separately, but sharing custody of their children, they may find paying for adequate housing and childcare in two places a significant financial burden.

6. Family Status, Race and Race-Related Grounds

The *Code* prohibits discrimination on the ground of race, as well as several grounds that are closely linked to race: colour, ethnic origin, ancestry, place of origin, and creed. These grounds intersect with family status in complex ways.

As a number of consultees pointed out, negative stereotypes associated with race continue to have an impact:

> Stereotypes continue to be common concerning ethnic groups and the myth of 'different' child-rearing practices implying that certain ethnic groups do not protect their children properly, expect others to look after them in public places, etc.
>
> Family Services Canada

These stereotypes have a range of serious consequences. Parents from racialized communities may find themselves subject to extra negative scrutiny from their children's schools or from child protection agencies, on the assumption that their families are likely to be "dysfunctional". Racist attitudes also create barriers for racialized families seeking housing.

Recent immigrants and refugees experience unique issues in accessing housing, employment and services. For example, because they are unable to provide Canadian rental references, landlords will often ask these families to provide large security deposits and/or guarantors. The Ontario Coalition of Agencies Serving Immigrants (OCASI) reports that settlement agencies experience enormous difficulty in finding adequate rental housing for recently arrived refugees from countries where the average family size is larger: these families are forced to live in overcrowded or substandard housing.

Because of disproportionate levels of poverty among racialized communities, stereotypes, discrimination and systemic barriers based on family status have a disproportionate impact on these communities. For example, as one Roundtable participant pointed out, because racialized persons are often last hired and first

fired, they are less able to take the risk of asking their employers for accommodation for their family-related needs.

7. Other Issues

The Commission also heard about difficulties faced by families formed through adoption. The Adoption Council of Canada raised concerns regarding the barriers that adopted persons and their birth parents face in obtaining access to personal information, barriers that are not experienced by other families.[27] The Adoption Council also identified as issues the treatment of internationally adopted children with respect to citizenship, and the treatment of adoptive families under the pregnancy and parental leave provisions of the *Employment Insurance Act*. [28]

The Foster Parents Society of Ontario indicated that children raised in foster families face many challenges and obstacles in dealing with the education and justice systems. As well, these families face barriers in accessing housing and in the provision of services by insurance companies. The Ontario Federation of Indian Friendship Centres (OFIFC) notes that youth involved with the Children's Aid Society as Crown Wards often face discrimination because of their circumstances.

During the Roundtables, a number of consultees told the Commission that most of the issues related to family status are exacerbated for persons from Northern Ontario, because of the lower level of services and employment in the North. For example, one participant noted that in fly-in communities, if a family member becomes seriously ill, they must be flown out to the nearest hospital, and caregivers may therefore require many days away from work – and may lose their jobs as a result. As well, in the North, more jobs are short-term, so employers are less likely to offer supports for familial obligations.

KEY CONCLUSIONS

> **Government, employers, housing providers and service providers should take into account the intersecting impacts on persons identified by family status of gender, disability, age, sexual orientation, marital status, race, and race-related grounds whenever programs, policies and services are developed and implemented.**

IV. DEFINING FAMILY STATUS

1. *The Current* Code *Definition*

The *Code* includes two grounds that provide protections for persons in relationships: marital status and family status. "Marital status" is defined in section 10 of the *Code* as "the status of being married, single, widowed, divorced or separated and includes the status of living with a person in a conjugal relationship outside marriage", including both same-sex and opposite sex relationships. "Family status" is defined as "the status of being in a parent and child relationship."

The grounds of marital and family status intersect to cover a range of family forms, including lone parent and blended families, as well as families where the parents are in a 'common law' relationship.

In accordance with the principle that a broad and purposive approach must be taken to the interpretation of human rights,[29] tribunals and courts have taken an expansive approach to the interpretation of the ground of family status. The ground has been interpreted to include adoptive families, foster families, and non-biological gay and lesbian parents.[30]

An Ontario Board of Inquiry has enunciated the broad principle that the definition relates to being in a parent and child "type" of relationship, and thus includes situations in which someone is acting in the position of a parent to a child.[31] This may be a legal guardian, or an adult otherwise functioning as a parent, and may therefore include parent-child relationships formed by marriage and common-law relationships.

It is the Commission's position that the ground of family status includes care relationships between adult children and their parents.[32] Therefore, individuals providing eldercare for ailing parents are entitled to accommodation on the basis of family status. Similarly, those providing care to spouses with disabilities are entitled to accommodation on the basis of marital status.

2. *Limitations of the Current Definition*

During this consultation, the Commission heard numerous concerns about how "family status" is defined and interpreted under the *Code*, and the appropriateness of this definition in light of the current diversity of family life and caregiving relationships in Ontario.

Many expressed concerns that important parenting relationships are not or would not be protected or recognized in many circumstances:

> When I was young my brother lived for several years with an older couple who had no children. This was due in part to our family's economic status as well as the closeness of the relationship to "Granny and Gramps." If a CAS agency had been aware at the time of my brother's living arrangement, I'm sure he would have been taken into custody.
>
> Anishnabe man

A number of consultees referred to the limitations of "traditional" and "nuclear" concepts of the family. The "traditional" concept of family, consisting of a father in the paid workforce married to a woman who is a full-time caregiver for their children, is only one of a range of family forms. There have always been families who did not fit this model but it has become increasingly out of date over the past few decades, due to a range of demographic shifts.[33] A recent study by the Vanier Institute on the Family indicates that the nuclear family model, consisting of a married heterosexual couple with at least one child, now fits fewer than half of Canadian familes.[34] Many consultees called attention to the discrepancy between idealized concepts of the family and contemporary realities:

> In many ways, legislation, workplace policies and societal attitudes are rooted in an old notion of the family....Alongside what has been called the "nuclear family", are growing numbers of households headed by single parents, blended families, same sex unions, multi-generational households and adult siblings sharing a home.
>
> CAW Canada

The Commission heard that failure to protect and accommodate a broader range of family relationships beyond those currently recognized in the *Code* perpetuates the disadvantage experienced by women, persons with disabilities and their families, older persons, Aboriginal, newcomer and racialized families, and LGBT persons. The Commission heard that this exclusion could be considered to have an adverse impact on groups protected by these grounds, and that steps must be taken to ensure adequate protection for the caregiving needs of the families of Ontarians identified by the above *Code* grounds.

For example, because of homophobia and transphobia, many LGBT individuals are rejected by their families of origin, and rely on "chosen families" for care and support: however, these important relationships are not generally recognized or protected by the *Code*:

> Many lesbians, gays, and bisexuals have been rejected by most, if not all, of our families or origin and prefer the notion of "chosen families" ...We can see no reason why these connections should not be equally honoured and protected.
>
> CLGRO

Similar issues were raised with regard to older Ontarians. The Older Women's Network indicated that, where older persons are not married and have no children, they become very dependent on broader networks. The Halton Region's Elderly Services Advisory Committee (ESAC) stated that:

> Because of family breakdowns, mobility of family members, the increase in three generational families, changing relationships, etc., there must be more recognition of expanded dependency relationships.

Consultees described the importance of in-laws, siblings, grandchildren, cousins, nieces or nephews, and friendship networks as caregivers and supports. A consultee indicated that she had named friends to deal with her Power of Attorney and will, describing her own definition of family as "who is important to you, who do you trust?"

The Commission heard that the caregiving networks for persons with disabilities include a range of family relationships other than the parent-child relationships covered by the *Code*, and described a number of ways in which the equation of family support with spousal or parent-child relationships excludes other family supports that are important for persons with disabilities:

> Often there is no living parent, child or spouse for an ODSP recipient who can receive accommodation or even understanding from their employer, which has a discriminatory effect both on the family member and on the person receiving care. ... ODSP recipients and people with disabilities, in general, often rely on the care provided by their extended families – siblings, cousins, aunts uncles, nieces and nephews – and friends to ensure that they can attend medical appointments, access ODSP information, meet financial commitments, shop and otherwise take part in their communities.
>
> Ministry of Community and Social Services (MCSS)

ARCH and other consultees described a number of care and support arrangements used by persons with disabilities, such as guardians, supported decision-making networks, alternate family arrangements similar to foster care, and "homeshare" arrangements made between adults, and indicated that persons with disabilities suffer from a lack of legal recognition of these arrangements.

Many consultees referred to Canada and Ontario's increasing ethnic diversity in discussion of the definition of family status. Ontario accounts for more than half of all Canadian immigration:[35] as of 2001, 27% of Ontario residents and 41% of residents in the Greater Toronto Area were born outside Canada.[36] The Commission heard that many cultures define family in ways much broader than

the current protections of the *Code*. As a result, persons identified by race and related grounds, such as ethnic origin, place of origin, ancestry and creed, may find the *Code* definition excludes their experience of family:

> I've always been aware of (and many times thankful for) the differences between my cultural heritage and that of mainstream Canada. I think that many agencies with a responsibility to children need to expand their definition of family to include extended family and close friends – especially in cultures that are not WASP.
>
> Anishnabe man

OFIFC also noted that poverty among Aboriginal communities, both on and off reserve, also contributes to a tendency toward multi-generational households. As a result, the Commission heard from many consultees that it is necessary to expand protections for family status to more adequately address this reality. For example, OECTA indicated that a broader definition "... would do much to capture the nuances of family relationships in Ontario's multicultural society".

3. Principles and Considerations

The Commission heard strongly that the *Code* definition of family status must be broadened to include a wider range of relationships. Consultees in submissions and in the Roundtables identified a number of principles and considerations that should guide any definition of family status.

Caregiving and Interdependency

Legislation protecting familial relationships may be based in part on the recognition of the value of close personal relationships, and the desire to support relationships in which care is provided.[37] Care is labour that is essential to the smooth functioning of society, and family has long been understood in terms of caregiving relationships. It is on this basis that some anti-discrimination legislation in other jurisdictions specifically identifies protections on the basis of "responsibilities as a carer."[38]

If laws and protections meant to support caregiving relationships use as convenient proxy only the most visible structural relationships, such as marital and parent-child relationships, many people and caregiving relationships will be excluded.[39] However, the Vanier Institute for the Family states that, if we recognize and refocus on the importance of care, "...we shift our energy from arguing about what a family **is** on the basis of structural characteristics, to emphasizing what family members **do** and can do for each other in the name of care."[40]

The Commission heard that most accomodation of family status relates to caregiving, that any definition of family status should relate to care, and that care relationships require further protection:

> ...family status must be broadened to include dependency relationships such as caring for disabled adults, providing eldercare, and caring for unrelated persons who are part of our extended families or who have close personal relationships with us.
>
> OECTA

> [T]he definition should be expanded to include relationships where there is dependency of one person on another, regardless of whether they are in a conjugal relationship recognized by the state or are related by blood or adoption. Such dependency may be because of disability, age, infirmity, or economic circumstances.
>
> CLGRO

> [The current protection] should be expanded to include other dependents that are in a person's care. Issues concerning dependant care are experienced in the same way [as parent/child relationships]. The consequences of not accommodating individuals with such responsibilities... can be significant.
>
> ALOC

It is important to note that most relationships between care providers and older persons or persons with disabilities are not one-way but reciprocal, and that parties in many relationships both provide and receive care and support.[41] Social science research also indicates that we are motivated as much by our own need to give care as we are by the needs of others.[42] A number of consultees therefore suggested terms such as "relationship and care responsibility", "duty of care", and "interdependency".

Commitment

Another of the principles enunciated by consultees for identifying relationships that require protection is that of commitment, which implies a level of closeness and permanence in the relationship.[43]

> The definition should be expanded to include care and commitment relationships... as well as close mutual relationships beyond the scope of 'blood ties'.
>
> Centre for Families, Work and Wellbeing (CFWW)

> Family means many things to different people but always the term suggests caring and permanence.
>
> MCSS

Roundtable participants and organizational submissions discussed the importance of permanence or length of relationship in establishing the genuineness of a relationship, protecting vulnerable persons from opportunistic individuals presenting themselves as "caregivers," and protecting organizations and employers from abuse of family status accommodations. One consultee referred to guidelines from a government service organization, which contains the phrase "There is a settled intention to treat someone as a member of the family."[44]

Many Roundtable participants found this to be a useful concept; however, some noted that family and caregiving relationships cannot be assumed to be static and unchanging. Roundtable participants noted that the need for care and accommodation of a caregiver can arise suddenly and unexpectedly, or can change quickly in emergency situations. CFWW suggested that the definition must include "care and commitment relationships that may be unpredictable and must be considered on a case by case basis."

Some consultees felt that settled living relationships or permanence were important indicators of commitment. Roundtable participants suggested that definitions could include a clause or phrase that allows for accommodation of other cases, suggesting wording from collective agreements that include "unrelated specific members of the household." Halton Region's Elderly Services Advisory Committee indicated that the definition should incorporate "...established living relationships where there were shared responsibilities for accommodation, finances and caregiving." Others cautioned against a definition limited to shared living arrangements, as persons giving and receiving care may not live together, but have an important closeness that may sometimes require accommodation, and suggested a phrase to include an "ongoing, long-term significant relationship with an unrelated person."

Practical Considerations and Limitations

Some organizations expressed concerns regarding the additional burden that might be placed on employers by expanded protections for caregiving relationships. The Human Resources Professionals Association of Ontario (HRPAO) indicated that current legislative requirements can already be onerous for employers, particularly smaller employers, and expressed concern about additional requirements resulting from an expanded *Code* definition of family status. This was echoed by the Canadian Manufacturers and Exporters:

> There must be a practical limitation on the scope of "family status." To construe the concept of "family status" overly broadly would impose an obligation to accommodate on employers that would, in many cases, approach undue hardship.

Some employment-related organizations indicated that any definition must be clear and certain. A Roundtable participant indicated, "employer providers do not want to have to decide what is a relationship, and what is not." Some Roundtable participants pointed to potential practical solutions to any uncertainties, such as the protocols and forms used by schools to identify who has the right to pick up children, and the fact that many caregiving relationships will be formally documented through powers of attorney and living wills.

4. Approaches to a Definition

Consultees pointed to a variety of options for developing a more inclusive definition of 'family status'.

1. **Leave the term undefined:** In some jurisdictions, family status protections are not explicitly defined. For example, the *Canadian Human Rights Act* [45] provides for freedom from discrimination based on family status, but does not define the term. This has the benefit of flexibility, and may therefore allow for broad interpretation. However, it lacks clarity, and is therefore open to misinterpretation or narrow interpretation.[46]

2. **Inclusive list of familial relationships:** Some legislation provides specific lists of relationships covered, and several consultees referred to the usefulness of definitions found in federal and provincial legislation relating to employment, such as the *Employment Standards Act*. [47] A number of consultees suggested that a list of specific relationships is the clearest and most practical way to set out the definition, and that it makes the legislation easier to interpret and implement. However, others indicated that a set list is exclusive and inflexible: it would not sufficiently address the broad range of relationships that may require accommodation, or unexpected changes in caregiving relationships.

3. **Principle-based definition:** linstead of specifying particular familial relationships, Alberta's human rights legislation defines family status as "the status of being related to another person by blood, marriage, or adoption."[48] A number of stakeholders suggested that the *Code* should adopt a similar definition because of its flexibility and broader inclusion of family relationships. Family Service Canada noted in particular that the Alberta definition includes important adult-adult relationships not currently covered by the *Code*. However, others noted that many relationships may still be excluded by this definition. The Halton Region's Elderly Services Advisory Committee noted that its members like the Alberta definition, but felt that it should incorporate relationships based on circumstances that caused responsibilities to shift to a non-family member. At the same time,

some consultees were concerned that more open definitions lose clarity and certainty, and that it is difficult to establish the genuineness of an accommodation request relating to relationships beyond immediate family.

4. **Use of a 'basket clause':** Some definitions combine a list of specific relationships covered with a more general statement. For example, the "Emergency Leave" provisions in Ontario's *Employment Standards Act* list a number of relationships that are specifically protected, and also include "a relative of the employee who is dependent on the employee for care or assistance." A number of roundtable participants preferred this type of definition because it provides some clarity but also allows for flexibility to account for broader and less predictable caregiving demands. Other consultees expressed concern about open definitions, due to lack of clarity as to who is covered, and difficulty of establishing the genuineness of an accommodation request relating to family status.

KEY CONCLUSIONS

The *Code's* current definition of family status is under inclusive and may have an adverse impact on a number of groups protected by the *Code*.

The *Code* should be amended to include a broader range of relationships that is more reflective of current family and caregiving relationships in Ontario. As well, legislation and programs providing entitlements and protections for caregiving should reflect the needs of the broad range of caregiving responsibilities and family relationships currently existing in Ontario. It is a best practice for employers, service providers, and landlords to ensure that their policies, programs, and practices accommodate and include the broad range of family structures and caregiving relationships that currently exist in Ontario.

V. EMPLOYMENT

> *What are the lessons we can learn? How can we move towards a different world: one where there is public support for child rearing and care giving; one where both men and women are given equal roles and responsibilities; one where care giving requirements don't fall on people who are already struggling?*
>
> CAW Canada

1. Introduction

Issues facing workers with caregiving responsibilities have received significant attention from media, government, trade unions and academics in recent years, largely in the form of discussions about 'work-life balance' and the downloading of caregiving responsibilities from the community to individual families.

One of the reasons for this increased attention is the significant flux in the relationship of families to the workplace. As has been widely recognized, the nature of the family and of roles within the family has undergone rapid change. There are more and more lone parent and blended families. Demographic shifts have created a growing need for eldercare, which is largely provided by family members. There are more workers who are recent immigrants and are providing care across borders. Women have entered the paid labour force *en masse*, with a resultant shift in roles, expectations and pressures: approximately 70% of mothers of pre-school children work outside the home.[49] As well, there has been increased recognition of family formations that fall outside traditional definitions, such as common-law or same-sex families.

At the same time, the nature of work itself has been undergoing change. Canadians are, on average, working longer hours. There has been a shift to contingent, part-time and temporary work.[50]

> Over the past ten years many workers, and women workers in particular, are living with changes that make it even more difficult to manage both their employment and their caring responsibilities. Paid jobs have tended to intensify, that is they have become more demanding and less secure; paid caring work is under constant pressure to remain exploitative, low paid and precarious; and the needs for unpaid caring work are increasing.
>
> Ontario Federation of Labour (OFL)

Those in minimum wage or contingent work are least likely to have the financial wherewithal or the workplace flexibility to provide care for their families. Even in more secure work, workplace restructuring and increased expectations mean that

employees are regularly expected to work overtime, and work evenings and weekends. The Commission heard that those who aren't seen to go 'above and beyond' by working long hours are unlikely to be considered for advancement.

> In order to excel at work, the focus needs to be first and foremost on the job, to the exclusion of responsibilities to self and family. Lip service is given to 'work-life balance', but the individuals who can sacrifice for the job, are the most likely to succeed with promotions.
>
> Individual

The broader context for these changes is declining or inadequate social supports for caregivers. This has serious repercussions for caregivers. As the Centre for Families, Work and Well-Being (CFWW) points out,

> Attention to the level of service available in the community is critical, as this is a large part of the context that frames the experiences of workers and families in Ontario. In some cases, appropriate workplace accommodations are difficult to implement where services/resources simply do not exist (e.g., overnight childcare; midday transition from kindergarten to daycare; affordable home care for ill or disabled family members; accommodation for elders).

In particular, many submissions raised the lack of affordable, quality childcare as a major barrier to parents accessing and maintaining employment. As the OFL pointed out,

> Working parents know that good education and care is an essential support to their parenting responsibilities while they are at work. When parents are satisfied with their children's education and care, they experience less work-life conflict and are likely to miss fewer days at work. When it is not available, parents are stressed, and are looking desperately for solutions.

This has a particularly detrimental impact on the most vulnerable workers, including parents of children with disabilities, individuals from racialized communities, and lone parents:

> A factor raised frequently by lone parents involved in my research is the lack of childcare to support the increasing number of jobs which involve part-time shifts and operate out of traditional work hours. While such 'non-standard' work is well acknowledged as a likely permanent feature of our global labour market, supportive public policy has not kept pace and non-standard workers are insufficiently remunerated that the private market will emerge to fill these childcare needs. Even for those parents fortunate in having subsidized day care, these centres usually operate from 8am to 6pm.
>
> Professor Lea Caragata

As well, some pointed out that hospital re-structuring, together with the lack of home care and access to affordable nursing homes has meant that families are increasingly responsible for intensive caregiving for elders and persons with disabilities, without adequate supports. The Halton Elderly Services Advisory Committee noted that, while there are government subsidies for childcare, there are none for adult day programs that would allow the caregiver of an adult child or aging parent to continue working. There are only very limited employment protections for workers who need to take significant leaves of absences to attend to caregiving needs for elders.

> Needing to take time from work to take my mother to doctor's appointments can be stressful. We need to have caregiver leave available either through our union contract or as a right the same as parental leave for new parents, if our society is expecting us to care for the elderly. As my mother ages, she is now 91, if she needs me more this will become very difficult.
>
> Individual

CAW noted that caregivers for aging elders are frequently left to assemble a patchwork of supports to try and ensure needs are met, and states that,

> Informal, unpaid care must not be the norm for people. Female family members cannot be expected to fill in the gaps. We must properly fund and manage our health care system to ensure that the care of our older citizens does not fall onto their families.

Similar points were raised with respect to the lack of community supports for persons with disabilities, such as in-home or respite care.

Some legislative initiatives have been undertaken to address these issues:

- Since 2000, Ontario's *Employment Standards Act* ("ESA") has required employers of over 50 employees to provide up to 10 days unpaid leave for employees to attend to urgent family matters, including a death, severe illness, injury or medical emergency.[51]
- The ESA also now entitles employees to up to eight weeks of unpaid leave to provide care or support for family members who are at significant risk of death within the next six months.[52]
- The federal *Employment Insurance Act* now provides up to six weeks of benefits for persons who are not working because they are caring for siblings, grandparents, grandchildren, aunts, uncles, nieces, nephews, in-laws, wards, guardians, foster parents, spouses, children, parents or any gravely ill person who considers the claimant to be like a family member.[53]

However, as is detailed elsewhere, many consultees expressed concern about the limited scope and inflexible requirements of these pieces of legislation. Concerns were also identified with respect to other legislation that has a negative

impact on the ability of families to attend to their caregiving responsibilities – the most common examples cited being mandatory overtime, and extensions to permissible hours of work.

In the main, workplace structures and expectations have not adjusted to the changed situation of families. Caregiving responsibilities tend to be viewed as individual "personal problems" rather than as a systemic issue. As one Roundtable participant pointed out, women are changing the structure of their families (for example, by delaying childbirth, "timing" pregnancies around work obligations, and having fewer children) to accommodate work, but work is not changing to accommodate families: work dictates what happens in the home, but the home is not permitted to intrude into work.

> Women [academics] report feeling forced to choose between childbearing and aggressively pursuing tenure. Despite maternity and parental leaves, which are ubiquitous on university campuses, women still worry about the consequences of taking maternity leaves and raising small children while pursuing tenure ....The traditional academic career was not created with the female life cycle in mind. As they pursue academic careers, women have been forced to adapt to the traditional career path in terms of tenure and promotion ... As a consequence, many women faculty feel like outsiders in their profession.
>
> Ontario Confederation of University Faculty Associations (OCUFA)

As a result, workers with caregiving responsibilities find themselves in untenable situations – under stress, and unable to give the best of themselves either to their families or to their employment. The long-term social and economic impact of this situation has been recognized in numerous studies.[54]

This situation has systemic implications for the equality of women in the workplace. [55] Because they are more likely to have significant caregiving responsibilities, women find it more difficult to find and keep employment and to advance in their employment. They are more likely to reduce their work hours, or take leaves of absence from work in order to fulfil their caregiving responsibilities. As a result, women have reduced access to pensions and benefits, and experience long-term economic costs.

> I was out of the workforce for over 20 years. Once my husband walked out on my family, I had to go back to school to update my skills at 50 years old and am still looking for a fulltime job. After leaving the workforce for 20 years, I have lost the possibility of advancement and promotion, meaning a higher income level, that other women have had at my age. Therefore, financially, it is hard, if not impossible, to pay all of my bills.
>
> Individual

The Commission views these as significant systemic human rights issues. So long as these issues remain unaddressed, persons with familial responsibilities will experience barriers in the workplace. Further, since women continue to perform the bulk of caregiving work in this society, women's equality in the workplace cannot be addressed in any meaningful way without serious efforts to tackle these issues.

2. Accommodation of Caregiving Needs

The Context of the Duty to Accommodate for Family Status

Consultees stressed the central importance of workplace accommodation of caregiving needs to the removal of barriers based on family status. The lack of flexibility and accommodation in many workplaces creates significant difficulty for workers in finding, keeping, and succeeding in their jobs.

Participants in the Employment Roundtable emphasized that this is a particular challenge for vulnerable workers in low-wage, contingent jobs, a type of work in which racialized, newcomer and female employees are disproportionately likely to find themselves. These workers cannot afford to lose their jobs. However, their employers may view them as easily replaceable, so that any absenteeism or request for flexibility can result in job loss. At the same time, they have little access to supports. For example, workers in the retail sector may have extreme difficulty in finding adequate childcare in the evening hours.

Lone mothers face particular difficulties. With reduced financial and social supports, their situation may be precarious. A change in work shift, or a family member's serious illness may push them out of the workforce.

> [T]here are times when work demands are strenuous and if these combine with a child's illness either work or the family will suffer. In some cases parents make difficult choices to leave a child alone – and may face devastating personal and legal consequences as a result. In other cases, they take care of their children and lose their jobs. We interviewed a [lone] mother of an asthmatic 8-year-old son whom his daycare refused because they were scared by the severity of his illness. The mother had no choice but to ultimately quit a quite good job – her first in 14 years.
>
> Professor Lea Caragata

Some pointed out that stereotypes about gender roles may mean that men may face a particularly harsh and negative reaction when seeking accommodation for caregiving needs. Consultees told the Commission that when men ask for accommodation for family needs, they are often asked, "Why can't your wife do it?" One male lawyer had this story to tell about his experiences:

> When my first son was born, I managed to take 2 or 3 months off (only because I had negotiated this ability at the time of securing employment with the firm). Upon my return I investigated the possibility of a reduced workweek to permit me to stay home a little more and spend more time with my son. Once I had determined this was not a financially viable alternative at that point in my career, I had a discussion with one of the partners who advised me that he was relieved by my decision because, as he put it 'we tolerate that kind of thing from the women because we have to, but we really don't expect it from the men'.

This lawyer noted that, later on when he had to take time off to care for his sick child, this was cited on his performance review as evidence that he was not a team player, and he was told that he had to take his career commitments more seriously if he was going to succeed.

Caregiving needs will vary widely from situation to situation, and will vary over the life course of an individual:

> It must be understood that either/both workplace and business requirements and family status are likely to change over time, resulting in new/changed expectations for both the employer and the employee. Workplace policies and educational programmes could increase awareness of this fluidity and the importance of considering the employment relationship within a 'work/life course' perspective.
>
> CFWW

Needs are also frequently unpredictable.

> Caregiving responsibilities often arise unexpectedly and are not possible to plan for. Children get sick and can't go to school, or must be picked up early due to illness, accident or other reasons. Elderly parents or other people our members care for become ill and sometimes require emergency medical attention. Caregivers hired to look after children or other dependents also get sick and are therefore unable to look after dependents as planned. In such circumstances, our members may be, and have been, in the position of having to unexpectedly care for a dependent person.
>
> Association of Law Officers of the Crown (ALOC)

It should be kept in mind that needs will differ depending on the type of care being provided. For example, eldercare needs are often unpredictable, and frequently arise on an emergency basis. The OFL points out, "Workers with elderly or disabled family members are not always caring for them at home, but they often provide regular phone contact, help with shopping and housework, enable family members to get to appointments and handle emergencies". On the other hand, needs related to childcare, or for family members with disabilities may require long-term adjustments.

Contrary to the expectations of some employers, accommodation is frequently neither burdensome nor costly: most often it is a matter of flexibility. Very small accommodations can sometimes make an enormous differences to struggling employees – for example, access to a telephone to make and receive occasional emergency personal calls or to check in with a child after school.

The Commission heard that a flexible and accommodating workplace is ultimately to the advantage of employers:

> [G]iven the fact that all employers should consider their employees their most valuable resource, as we do, the issue of discrimination on the basis of family status takes its full meaning when one realizes its negative repercussions on the work force. Those include high absenteeism, health problems due to stress and ultimately, losing highly talented and efficient workers who simply decide to devote themselves entirely to their family-related responsibilities and quit working.
>
> The Co-operators

However, some employers and employer groups emphasized the practical difficulties attendant on accommodating for caregiving needs:

> [L]egislative requirements can place a burden on employers and, can be quite onerous, especially to small operations. Sometimes they can make the difference as to whether an operation is viable. The accommodation requirements already placed on employers needs to be taken into consideration when new requirements are being examined.
>
> HRPAO

HRPAO indicated that widely predicted skill shortages will bring work/life balance issues to the forefront, and that flexibility and work/life balance may become a best practice for employers striving to attract and retain talented and skilled employees. Others pointed out that these best practices are likely to benefit mainly the most skilled and in-demand employees, and that leaving these issues to employers' discretion leaves the most vulnerable and needy unprotected. They therefore argued for a strong set of legislated minimum standards:

> In a province where most adults are in paid work, the ability to care for dependents should not be a privilege available only to some. It is in everyone's interest to 'raise the floor'.
>
> OFL

Some expressed concern about the impact of accommodating those with caregiving responsibilities on other employees. HRPAO stated that, "From a practical, implementation perspective, it is important to note that when there is an accommodation for work/life balance for one group, the work/life balance of

another group is being negatively impacted." Here it is worth noting that similar concerns have been raised in the past regarding the accommodation of workers with disabilities. As the Commission set out in the *Policy and Guidelines on Disability and the Duty to Accommodate,* the aim of accommodation is to ensure that individuals protected by a *Code* ground have equal opportunity to attain the same level of performance or to enjoy the same level of benefits and privileges experienced by others, or to ensure equal opportunity.

Family Status and the Duty to Accommodate under the *Code*

Section 11 of the *Code* provides that where a requirement, qualification or factor results in the exclusion, restriction or preference of a group of persons identified by a *Code* ground (including family status), this requirement violates the *Code* unless it can be demonstrated that it is reasonable and *bona fide* in the circumstances, in that the needs of the group cannot be accommodated without undue hardship. Where workplace policies, procedures, or practices have the effect of disadvantaging persons identified by family status, employers therefore have a duty to explore accommodation up to the point of undue hardship.

As there have been very few human rights decisions dealing with workplace discrimination on the basis of family status[56], there was considerable questioning and discussion, both in the submissions and at the Employment Roundtable, about the meaning of the duty to accommodate in the context of family status.

At the Roundtable, it was generally agreed that there is a relatively low level of awareness, among employers, employees and unions, of rights and responsibilities under the *Code* related to family status. Employers may nonetheless provide accommodations, such as flexible hours, reduced workweeks, or work from home arrangements, but do so as a 'best practice', or as part of an effort to address gender equality issues.

Given the relatively low level of awareness around this *Code* ground, it is not surprising that there were divergences of opinion regarding the content of the duty to accommodate for family status.

The ground of family status raises unique issues, and an understanding of the duty to accommodate for family status must be sensitive to the context. However, the *Code* does not set out a hierarchy of rights. The duty to accommodate for family status should not be taken any less seriously than it is for other *Code* grounds; nor should employers be held to a different or lower standard when accommodating for needs associated with family status.

The fundamentals of the Commission's approach to the duty to accommodate have been set out in the Commission's policy documents on other *Code* grounds,

most thoroughly in the *Policy and Guidelines on Disability and the Duty to Accommodate*. The Commission has taken the position that:

- Employers have a responsibility to accommodate the *Code*-related needs of employees to the point of undue hardship, as part of their duty to ensure equal and inclusive workplaces.
- The *Code*-related needs of employees must be accommodated in the manner that most respects their dignity, to the point of undue hardship.
- Employers have a duty to design their workplaces for inclusion, by preventing and removing barriers related to *Code* grounds. The most appropriate accommodation is the one that is most inclusive.
- There is no set formula for accommodation – each person has unique needs and it is important to consult with the person involved.
- The accommodation process is a shared responsibility. Everyone involved should co-operatively engage in the process, share information, and avail themselves of potential accommodation solutions.
- The standard for undue hardship is a high one, as is necessary to ensure equality.

There was some discussion of when the duty to accommodate for needs related to family status is triggered. The Canadian Manufacturers & Exporters (CME) emphasized that the employer's duty to accommodate should only arise "where compelling circumstances prohibit the employee from making the necessary arrangements to provide such care … an employee ought to be expected to exhaust all possible avenues available to him or her that allow the employee to meet the family responsibilities without impacting the employer's business. " However, as some pointed out at the Roundtable, it may be difficult to determine where such 'compelling circumstances' exist. As one consultee expressed it, when an exhausted mother of young children requests a reduction in her work hours, it may appear to the employer as a mere preference; in retrospect, when she has resigned, it will appear as a 'compelling need'.

Consultees emphasized the importance of mutual cooperation and respect in family status accommodations.

> Both employees and employers should be made aware of their mutual and respective rights and obligations. .. *[E]ach should be considered to have a duty* to find and accept reasonable workplace accommodations for family status needs. For example, in the case of childcare arrangements, both the employer and employee have an obligation to consider how workplace needs and children's needs intersect in ways that reduce an undue burden for either the employer or employee.
>
> CFWW

A number of submissions emphasized the importance of considering the unique aspects of individual needs and the circumstances of particular workplaces in assessing any accommodation request. The CFWW stated, "It is important to

recognize that 'one size fits all solutions' are not possible, and that there are workplaces where *bona fide* business requirements enable greater and lesser potential for flexibility in accommodating family status needs". However, the duty to accommodate applies to all employees: as the CFWW went on to point out "Still, this discussion must apply to **all** workers – not only those in large companies or specific sectors".

As with other *Code* grounds, consideration of the nature of the duty to accommodate for needs associated with family status must take into account the full context, including the larger systemic issues at play, the intersecting aspects of an employee's identity, and the presence or absence of appropriate outside resources. As many submissions pointed out, so long as family status issues are viewed as individual problems to be solved by individual families alone, no significant progress can be expected.

3. Common Workplace Barriers

Consultees identified numerous employment policies and practices that may create barriers for persons with caregiving responsibilities. These are outlined below.

Failure to Recognize Spectrum of Caregiving Needs

Connected with the earlier discussion of the restrictive definition of family status in the *Code*, many consultees pointed out that even where employers do recognize caregiving needs, this recognition is often limited to a narrow range of relationships – mainly parenting relationships, and sometimes extending to eldercare needs. Other relationships of care and commitment are not recognized or supported. For example, gay and lesbian employees may find that their caregiving needs are invisible to their employers, because of the stereotypical assumptions that are made about them. A gay man said this:

> My partner and I were the sole care providers for my mother before she passed away. It was very difficult to find work while needing to care for my mother… When I needed to care for my mother, I missed promotions because I could not re-locate. During the 15 years I was with my partner I missed opportunities because I was not seen as having a family. I had my partner and my mother to think about, but that family was invisible to most in the community.

Absenteeism Policies and Leaves of Absence

One of most common accommodation needs for persons with family care responsibilities is time – most particularly, short-term absences from work, to enable them to deal with family illnesses, appointments or emergencies.

Many employers have formal attendance management programs, which subject persons with higher than normal levels of absenteeism to greater levels of scrutiny and potential discipline. A number of studies have shown higher rates of absenteeism for individuals with high levels of work-life conflict.[57] Attendance management programs that do not take into account the needs of persons related to their family status may have a disproportionate impact on persons with caregiving responsibilities.

> [A]bsenteeism is extremely costly for employers. Accordingly, it is necessary for employers to be able to manage both culpable and innocent absenteeism for the purpose of attendance management programs. The administration of attendance management programs, however, is always subject to the employer's duty to accommodate short of undue hardship. In this way, a balance is reached between the employers' need to run an efficient business and the employee's human rights.
>
> CME

Some employers have fixed thresholds for absenteeism, and workers who exceed these thresholds are liable to automatic dismissal. Such programs are problematic for persons identified by family status, as well as for persons with disabilities. The Commission has received a number of complaints from individuals with significant caregiving responsibilities who alleged that they were harshly disciplined or dismissed due to inflexible absenteeism thresholds. For example, one individual told the Commission that when she had to take two days off from a new job to care for her child, she was told that she was not a good fit, and was let go.

Many submissions raised concerns about the common practice of providing sick days to employees – but only for their own sickness.[58] The sickness of a family member does not qualify. This places employees whose family members become ill or suddenly need care in a quandary, as no workplace policy entitles them to any time away from work, but their family responsibilities require them to provide care.

> Often I have to take vacation for family responsibilities or call in sick. I have a son with autism. I have had to take medical leaves in order to provide care for my son, since work did not consider caregiving for my son a valid reason to take time off work.
>
> Individual

One organization representing professional workers reported that the primary accommodation for unexpected family care giving responsibilities is allowing members to take vacation time on short notice. This strategy, however, disproportionately impacts upon the vacation benefits of members with family care responsibilities. This organization points out that "Vacation days were never intended to be used as an accommodation tool for members to carry out family

responsibilities. Dealing with family care issues ... are often very stressful episodes in a person's life. It is fair to say that during these most stressful periods, members are most in need of their vacation entitlements." [59]

The Commission heard that persons in low-income, contingent work can least afford to take unpaid time away from work to attend to their family responsibilities.

> A single Aboriginal mother whose earnings are already at the poverty line should not be penalized for having to fulfill her role as a mother if she needs to care for a sick child or an elderly parent. This should be a paid absence. If a caregiver is well taken care of and supported by the employer, they will be that much more effective when they return to the workplace. It is the responsibility of the employer within reasonable guidelines to support the inherent role a caregiver has to both their child and parents.
>
> OFIFC

Many consultees raised concerns about the inadequacy of current statutory protections for employees who must take time from work to attend to family care needs, specifically family medical leave and the 10 days of emergency leave provided under the ESA (these legislative provisions are described above). Family medical leave entitlements are set out in the ESA, and the federal *Employment Insurance Act* provides insurance benefits for qualifying persons who take such leaves. With respect to family medical leave, consultees noted the restrictiveness of the rules:[60]

- Those caring for persons with critical medical conditions do not qualify unless a doctor has identified a significant risk of death within 6 months.
- The leave is of short duration (8 weeks).
- Few employers are providing any 'top-up' benefits, so many employees cannot afford to avail themselves of the benefit.

With respect to the 10 days of emergency leave,[61] consultees noted that:

- Employers are allowed to count days absent due to workers' compensation injuries, personal sick days, and bereavement – leaving many employees with little protection in case of actual family emergencies.
- Some employers who previously had more progressive practices removed access to all other leaves, including sick leave, and replaced them with this leave. In these cases, this legislation had an unintended negative effect.
- This leave applies only to workplaces with more than 50 employees: given the high percentage of employees working in the small business and retail sectors, this leaves many with no protection whatsoever.[62]
- The leave must be taken in full work days, not in hours, which can be unreasonable: workers requiring a few hours to take a family member to a medical appointment must count this as a full day of leave.

Hours of Work

A number of submissions emphasized the importance of considering the changing demands of work. These days, it is not uncommon for employers to expect their employees to make themselves available to work whatever hours are necessary to complete their tasks and to deal with crisis situations. In times of fiscal restraint, employees may be expected to "do more with less", taking on greater work demands with fewer resources. Work demands creep further into the personal lives of employees. In non-unionized workplaces, employers may or may not give time in lieu or other compensation for overtime worked, even where employment standards protections apply.

Employment standards legislation, a number of submissions pointed out, puts few restraints on the number of hours that employees may be required to work in a week. The standard maximum hours of work are 8 in a day and 48 in a week; however, these maximums may be exceeded by agreement between the employer and the employee or the employee's representative, or by application of the employer to the Director. There is no hard weekly maximum, beyond requirements for daily and weekly rest periods between shifts.[63]

> The government must be urged to revisit these [hours of work and overtime] provisions and establish a cap on excess overtime hours by law or by permit, and move, as Quebec has, to voluntary overtime and overtime pay after 40 hours in a week.
>
> CAW

Shift work is increasingly common. Some workers use shift work as part of a caregiving plan; for example, where both spouses work for the same employer, they may select different shifts to ensure that one of them is always available to their children. On the other hand, shift work can cause difficulties for caregivers as workers on rotating shifts may have great difficulty finding adequate childcare.

> As a registered nurse, the work available to me required shift work: 12 hour shifts. I was unable to find daycare that could accommodate these long, alternating shifts which required me to leave home by 5:45 a.m. and not return home before 9:30 p.m.
>
> Individual

Problems may also arise where workers have little control over changes to shifts: a shift change can pose extreme difficulties in adjusting long-standing family care arrangements. A recent British Columbia Court of Appeal decision found that an employer's unilateral change to a shift could form a *prima facie* case of discrimination on the basis of family status.[64] As one employer representative noted, employers often see shift schedules as inviolable. As well, in unionized settings, accommodation with respect to shift work may clash with seniority rights.

Unnecessary employer inflexibility with respect to hours of work was another of the barriers identified. There may be little flexibility for employees to adjust their working hours around caregiving responsibilities. For example, ALOC raised the issue of "core hours coverage" in which at least one lawyer is required to be in the office by 8:00 a.m., often on a rotating basis. ALOC points out that this is incompatible with the standard hours of operation for most daycares, and that the availability of cell phone and other technology should permit greater flexibility on this matter on the part of the employer. One individual consultee told the Commission that:

> Requests for accommodation on morning start time have continuously been rejected/resisted even though there is flexibility in assigning work hours. Current policy review is recognizing accommodation in hours for religion, work-related professional training, medical, or client accommodation. Requests for one hour's morning accommodation continue to be disqualified as ineligible, even after raising the issue of human rights and family status protection.

Because of the lack of caregiving services outside of regular hours, many find it difficult to find or retain work. A single mother told us:

> Due to the fact that many jobs for entry level employees ... often require that you work on evenings and/or weekends, because my daughter is only in care during weekdays, this has limited me from applying to certain jobs. Retail, many restaurants, jobs within the film industry (my area of work) and other types of jobs have hours that are very hard for me to maintain because they require me to hire additional care for my daughter.

A 'culture of hours' may mean that persons with caregiving responsibilities are viewed as insufficiently committed to their work. The expectation that all employees can stay late as necessary is not only unrealistic, but is the source of difficulty for many employees:

> Every mommy and daddy out there with a child in daycare can relate to the stress induced when your workday runs late and you must pick up your child by 6:00 p.m... Having to excuse yourself from meetings, or tell an angry client that you have to go, is definitely career limiting.
>
> Individual

Expectations around after-hours socializing and networking were raised as barriers by some. For example, one individual indicated that, as a single mother of three children, she is not able to attend after work drinking functions, dinners, golfing events and the like, and that she feels this is part of the reason she has been repeatedly passed over for advancement.

Travel Requirements

Some submissions raised requirements around travel as an issue for employees with caregiving responsibilities. Several individual consultees told the Commission that their career prospects were limited by their inability to commit to regular travel. One submission noted the disproportionately low number of female employees in job classifications requiring regular travel.[65]

The submissions acknowledged that in some jobs, regular travel is an essential duty. Even where travel is an essential duty of the job, however, employers may be able to take steps to recognize and support the family-related needs of employees who are travelling. This might involve recognition of dependent-care expenses that arise as a result of travel, or permitting employees to use company vehicles to drop children off at school or daycare at the start of a day of work-related travel.

Access to Alternative Work Arrangements

Employees with caregiving responsibilities may benefit from alternative work arrangements, such as alternative hours, reduced workweeks, work from home arrangements, or job sharing arrangements. There appears to be a general lack of quality part-time work, or other alternative work arrangements. Relatively few employers appear to have formal policies or programs designed to address the accommodation needs of employees with caregiving responsibilities. These are more likely to exist in unionized workplaces. Where there are no formal policies, employees seeking for flexible work arrangements must rely on *ad hoc* and discretionary arrangements. [66]

This is problematic. Alternative work arrangements are less likely to be available to those in contingent, low-paying or otherwise marginal work – areas of employment in which newcomers, women and members of racialized communities are disproportionately likely to be found.[67] Even within one workplace, flexibility and accommodation may be available to some employees and not others, based on the personal preferences and opinions of the manager or supervisor.

> While many legal managers provide flexibility to accommodate for their caregiving responsibilities, some refuse to make any accommodations or are very reluctant to accommodate. In a few cases, managers have been openly hostile toward family caregiving responsibilities. In one case, a legal manager required a member to bring a sick child to the office. It was only after the child vomited in the office that the manager allowed the member to care for the child at home. But even then, the manager required the member to be available for a lengthy telephone conference call.
>
> ALOC

Further, the fact that these policies and programs are discretionary leave employees vulnerable to having these arrangements withdrawn at any time, whether or not the employee's needs have changed.

Many workers, particularly women, seek part-time work as a way to manage the competing demands of their work and their family. As OECTA pointed out, this may be in part a response to the lack of other flexible options. Employees may find themselves choosing between part-time work and leaving the workforce altogether. However, part-time workers are likely to receive lower rates of pay, as well as limited or no access to benefits, and diminished job security. As well, a number of submissions noted the difficulties part-time workers face when their need for accommodation is over and they wish to return to the 'mainstream'.

In other jurisdictions, discrepancies between the treatment of part-time and full-time workers have been the subject of human rights complaints. For example, in a case decided by the European Court of Justice, the differential treatment of the mainly female part-time cleaning staff with respect to calculation of length of service and possibility of appointment to permanent staff was found to be sex discrimination.[68]

Further, the Commission heard that those workers fortunate enough to find part-time work or other alternative work arrangements may then find that they are viewed by their employer as less committed to their work than their co-workers, that their successes are less likely to be recognized, and that they are less likely to be considered for opportunities for advancement or training. The CFWW told the Commission that accommodations can result in employees being considered by employers to be 'off the career track'. DAWN noted that this is particularly true for parents of children with disabilities. OCUFA stated that:

> One of the challenges facing university faculty in achieving work/life balance is the attitude within academia about utilizing such benefits. Some faculty evidently feel that to utilize such benefits to the full would be detrimental to their career.

The Halton Elder Services Advisory Committee emphasized that it is part of the mandate and responsibilities of employers to create an environment where caregivers are not afraid to use strategies to accommodate their caregiving responsibilities.

Access to Benefits

Among the consequences employees face for accessing caregiving accommodations such as part-time work or leaves of absence, is reduced access to pensions and benefits. Relatively few part-time workers have access to benefits. This has long-term consequences for the economic security of caregivers and, as some submissions pointed out, raises systemic issues.

> Aboriginal people who are working part time and have the responsibility of caregiving for either their children or elderly parents do not have access to benefits. Due consideration should be taken into account that this does have adverse impact on family status. Families continue to live in poverty. For example, children are not receiving the necessary care i.e. dentistry or optometry because the caregiver can simply not afford them.
>
> OFIFC

Consultees advocated for reforms to pension and benefit plans to ensure the fair treatment of persons with caregiving responsibilities. For example, part-time, seasonal and temporary workers should have access to employee benefits.[69] Many argued that there should be better protection for employees who leave the workplace to provide caregiving:

> Caregivers who leave the workplace to care for family members with disabilities should not be penalized for that period during which they have low or zero earnings. Benefit policies must protect a caregiver's eligibility for contributory schemes where, for example, the contributor made contributions before the period devoted to caregiving. In short, policies must provide real economic recognition and financial security to caregivers.
>
> ARCH

The Commission also heard that pension and benefits plans could better reflect the diverse make-up of present-day families. For example, many workplace health care plans have narrow definitions of 'family member': these should be expanded to include health care benefits to dependent elderly parents.

> Private insurance companies that are contracted by employers to provide employee benefits routinely allow the inclusion of only a spouse or a child in an employer provided benefit plan … Extended family members such as a sibling or others are rarely allowed to be included, even where the employee is willing to pay. For many immigrant families, especially refugees, relatives such as an adult sibling or cousin are often the only family she or he has in Canada. Not including these family members in an employee benefit plan is unfair and discriminatory.
>
> OCASI

Further, the Ontario *Pension Benefits Act* does not provide a minimum joint survivor benefit for persons who are single or widowed: single parents, and single parents of children with disabilities may experience tremendous uncertainty about their ability to provide for their loved ones in the event of death.

Negative Perceptions and Stereotypes

The Commission heard that persons with caregiving responsibilities are the subject of a number of negative perceptions and stereotypes: most especially that they are less capable, and less committed than their colleagues. This limits employment opportunities and career advancement for persons with significant caregiving responsibilities.

> People think that just because you have a family you can't be responsible at work, and you will always put your family before your job. .. No matter where I go, people immediately assume that because you're a single parent, you will perform poorly.
>
> Individual

> [T]he perception of a teacher's dedication to the job may be different when he or she has significant family responsibilities and obligations. The informal promotion track may be denied to those perceived to be on the 'parent track'. Superordinates may perceive certain employees as not involved enough in the life of the school, such as in extra curricular activities or after-hours functions. This perception can have a negative impact on relationships with colleagues within the school.
>
> OECTA

Persons with caregiving responsibilities may find themselves subtly excluded from the workplace culture. Colleagues may resent accommodations made for those with caregiving needs, or feel that a person who does not socialize after hours is not really 'part of the team'. Women seeking employment continue to feel that they must hide the fact that they have children or other persons reliant on them for care.

> My colleagues are ALWAYS bringing up the fact that I have a large family to care for. I feel so impacted by this that I have not disclosed to my workplace the recent separation between me and my husband and do not plan to, as I believe I will be given less opportunities if they now know I'm a single parent caring for 3 children.
>
> Individual

There has been extensive American litigation regarding workplace discrimination against caregivers, based on gender-related negative attitudes and stereotypes. In one case, a male employee who was seeking to take parental leave was told that his wife would have to be "in a coma or dead" for a man to qualify as a primary caregiver.[70] In another case, an employer refused to consider a mother of two for promotion because of an assumption that she would not be interested in the job, since it involved extensive travel.[71]

As was noted earlier, negative attitudes and stereotypes may make it difficult for employees to request the accommodation they need. Employees may not request accommodation because they know that it will be refused, or worse still, resented. The Commission heard that racism exacerbates this issue, as members of racialized communities are "last hired and first fired" and therefore cannot afford to take time off from work to attend to their family responsibilities, for fear of losing their jobs. As a result, parents who are trying to keep their employment may find themselves obliged to neglect some of their family responsibilities. As well, parents who are gay or lesbian may be reluctant to request accommodation because it can open them up to harassment based on their sexual orientation.

KEY CONCLUSIONS

Lack of adequate social supports for families with caregiving responsibilities, together with rigid and non-inclusive workplace structures, creates systemic barriers in the workplace for persons identified by family status. These barriers are reinforced by inadequate legislative provisions with respect to hours of work, overtime, and leaves of absence.

VI. HOUSING

1. Introduction

Canada, as a signatory to a number of international human rights instruments, has recognized that adequate housing is a fundamental human right. With the ratification of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Canada committed to take appropriate steps towards the realization of the right to adequate housing.[72] While the *Code* does not protect the broad range of social and economic rights set out in international instruments, it affirms the right to equal treatment in the occupancy of accommodation without discrimination on the basis of family status, or other grounds, and the values reflected in international human rights laws are an aid to interpreting human rights legislation.

It is clear that for many families with young children, these international and domestic housing rights are an unrealized promise. Families continue to struggle in the rental housing market, and may find themselves in housing that is neither affordable nor adequate. This is particularly true for lone-parent families; families in receipt of social assistance; families from racialized, Aboriginal and newcomer communities; and those who have young children.

> Subsidized housing in Toronto is terribly difficult to get. Waiting lists are long, locations are sparse and often not located in downtown Toronto. The apartment that we live in now is safe and in a good location, but very difficult for me to afford.
>
> Lone mother

While consultees from all perspectives – landlord groups, tenant advocacy groups, non-profit housing providers, and academics – agreed that vulnerable families continue to struggle in the rental housing market, there were differing opinions on the reasons why, and on the most effective remedies.

The Role of Poverty

Consultees agree that poverty is a significant part of the problem. Families with young children, lone-parent families, parents with disabilities or parents of children with disabilities, Aboriginal families, families from racialized communities and newcomer families are more likely to be low income. As well, when two parents are living separately, but sharing custody of their children, affordable adequate housing in two locations may pose significant difficulties. The connection between membership in a group identified under the *Code* and the likelinood of being low income was recognized by the Board of Inquiry in *Kearney*

v. Bramalea,[73] when it ruled that rent-to-income criteria have a discriminatory effect. Measures that disadvantage those who are low-income are likely to disproportionately disadvantage members of *Code*-identified groups.

As of December 2005, over 50% of the beneficiaries of the Ontario Works social assistance program (OW) were members of lone parent families.[74] For these, and other families in receipt of social assistance, the very low shelter allowances put beneficiaries in the untenable circumstance of having to choose between shelter and the other necessities of life.[75] The Advocacy Centre for Tenants Ontario (ACTO) pointed out that almost all (96%) of OW beneficiaries are tenants, but only 17% of these live in subsidized housing – the rest are attempting to find adequate, affordable housing in the private rental market. In many areas of the province, there is simply no adequate rental housing available to families in the private rental market within the limits of the shelter allowance. Many submissions emphasized the crucial importance of raising the social assistance shelter allowance to levels that cover actual rental rates.

The Ministry of Community and Social Services (MCSS) informed the Commission about recent steps that it has taken to ensure that persons in receipt of social assistance are able to pay the rent. For example, in March 2004, a Provincial Rent Bank was created to help tenants with short-term arrears to enable them to stay in their homes. MCSS has also developed an Emergency Energy Fund to help low-income households deal with energy-related crises. This fund provides one-time emergency assistance to deal with payment of energy utility arrears, security deposits and reconnection fees. As well, where recipients of OW or Ontario Disability Support Program benefits (ODSP) have not been meeting their financial obligations, the administrator may direct a portion of social assistance for payment of arrears required to prevent eviction.

Supply of Adequate, Affordable Housing

Most consultees, though not all, saw the dearth of adequate affordable housing as one of the root causes of the problem that families have in accessing housing. The Ontario Non-Profit Housing Association (ONPHA) stated that:

> [T]he reality is that if there is no shortage of housing, landlords are much less likely to discriminate. And in the world of social housing, one of the categories the discussion paper focuses on as disadvantaged (victims of violence, who are in practice predominantly women with children), in fact receive specific and extensive priority. ONPHA's view is that the primary (though not the only) issue is the shortage of affordable housing…**The primary focus has to be on ensuring adequate affordable supply.** (emphasis in the original)

The Ministry of Municipal Affairs and Housing (MMAH) told the Commission that the province's Housing Agenda aims at increasing rental supply through

initiatives that will strengthen tenancies and keep tenants in their homes, as well as new programs to create more affordable housing and support those with special housing needs. For example, a new Canada-Ontario Affordable Housing Program will create more than 15,000 units of affordable housing, including new supportive housing and housing for victims of domestic violence. The program will also provide housing allowance assistance to 5,000 low-income Ontario families.

There were many suggestions as to how the lack of adequate, affordable housing could be addressed. Many of the housing-related submissions received by the Commission raised the issue of rent control. ACTO said:

> With the introduction of vacancy decontrol in 1998, there has been little incentive for landlords to mediate with tenants who have lived in their units for a long time, and every incentive to get them evicted in order to increase the rent; resulting in fewer 'affordable' units. Average rents in Ontario have continued to increase, despite an increase in the vacancy rates. Vacancy decontrol has put affordable housing out of the reach of many low-income families in Ontario. ACTO has urged the provincial government to reintroduce rent regulation on all units, whether vacant or occupied, in order to preserve affordable housing units.

On the other hand, the Federation of Rental Housing Providers of Ontario (FRPO) argued that rent controls create a barrier to access, because they lead to housing shortages. The result of these shortages, FRPO states, is "many tenants vying for too few apartments. In this situation it is often the most poor and vulnerable households who lose out. The overall results for society can be devastating". According to FRPO, vacancy decontrol has led to an increase in vacancy rates, particularly at the lower end of the spectrum, which has provided more choice for poor and vulnerable families in Ontario.

MMAH told the Commission that the government is committed to developing a new system of regulating rents that would provide better protection for tenants.

There was also debate, both in the submissions received by the Commission and at the Housing Roundtable, on the effect of zoning by-laws that exclude or severely limit second suites. Concerns have been raised about the ability to effectively ensure health and safety requirements in second suites; however, others point out that such suites are a major source of affordable housing. As well, the Commission heard concerns about by-laws that limit or prohibit social service establishments, hostels or affordable housing projects. Stakeholders told the Commission that such by-laws have the effect of excluding people from housing on the basis of personal circumstances, including the *Code* grounds of disability, family status, and receipt of social assistance.

Submissions also raised concerns about the conversion of rental housing stock to other uses, such as condominiums, as this is having the effect of rapidly decreasing the supply of affordable housing. MMAH told the Commission that it is committed to ensuring that municipalities have the right to protect existing rental housing stock from unreasonable demolition or conversion to condominiums.

Discriminatory Attitudes and Stereotypes

Based on the above, it is clear that discrimination against families in the rental housing market must be understood in the context of these broad social and economic concerns about inadequate income, and inadequate supply of affordable housing.

Added to these systemic problems is the continuing and common practice by rental housing providers of direct discrimination against families with young children. Many consultees emphasized the major impact on families of the widespread lack of knowledge of *Code* rights and responsibilities, among both landlords and tenants. The Landlord's Self Help Centre told the Commission that the secondary rental market is estimated to represent 40% of private rental housing providers in Ontario, and 15-20% of rental housing stock in Toronto. These housing providers are typically not professionals, and often possess very little or no property management skills or experience. They therefore have little exposure to information about their obligations under the *Code*. The Centre for Equality Rights in Accommodation (CERA) pointed out that many landlords are completely unaware that they cannot refuse individuals or families because they are in receipt of social assistance, and will acknowledge outright to CERA staff that they 'don't rent to people on welfare'.

The lack of awareness goes beyond lack of knowledge of the *Code*. There are also deep-rooted stereotypes and myths at play about persons in receipt of social assistance, lone parent families, and newcomers, among others. Perhaps the strongest message the Commission received through the Housing Roundtable was the importance of a strong public awareness and education campaign for landlords, to undertake "myth-busting" as well as education about the *Code*.

> Landlords are prone to view our clients as unsuitable tenants despite the safeguards in the *Code* due to their disability, their family status or their income source. Potential landlords and the general public must be educated that our clients come from all walks of life and are not a homogeneous group. They are no more likely than their fellow citizens to default on housing payments … [I]ncreasing rental housing stocks or even social assistance rates will not cure the problem of landlord discrimination.
>
> MCSS

Similarly, the Commission heard that tenants themselves are often unaware of their rights. The most vulnerable tenants are also the individuals least likely to be aware of their rights, or to be in a position to enforce their rights, especially given the complexity and timelines associated with filing a complaint under the *Code*.

When contemplating the impact of family status on housing, it is important to keep in mind the additional effect of intersecting *Code* grounds. For example, ARCH reminded the Commission that persons with disabilities and their families experience particular difficulties in accessing housing because they must find housing that is both accessible to persons with disabilities, and 'family friendly'; this operates as a 'double whammy'. The Commission also heard of the housing difficulties experienced by parents who are raising children with disabilities that manifest behaviourally: often landlords and other tenants will have little patience with the difficulties experienced by such parents. OFIFC told the Commission that

> Some landlords may not want to rent to Aboriginal people because of racist attitudes. Additionally, it is a fact that Aboriginal people have the highest rates of single moms as heads of households (27% of all families) and a number of these moms are teenagers. Finding accommodations for this group is very difficult, and even single Aboriginal dads find it difficult to find proper accommodations for them and their children for similar reasons.

Any consideration of the experiences of families in the rental housing market must therefore take into account the effect of multiple aspects of identity, not only in terms of stereotypes and direct discrimination, but also in terms of the impact of systemic factors.

Participants in the Housing Roundtable had many creative ideas for ensuring that tenants are better informed about their rights, such as requiring all landlords to post copies of the *Code* in building lobbies, or including information about human rights on rental application and lease forms, or providing accreditation for landlords who show that they have had training or education on human rights.

2. Refusal to Rent to Families with Young Children

As indicated above, despite the long-standing protections under the *Code*, the practice among landlords of denying rental housing to families with young children remains widespread.

> It is difficult as a single parent, landlords prefer a two-income family. While looking for housing, I have been turned away many times because landlords are concerned that rent will not be paid, even with a good track record.
>
> Lone mother in receipt of social assistance

> I've been looking for housing for two years now. Each application has been denied. I've also had numerous conversations with potential landlords where they stated that their apartment was not 'suitable for children'.
>
> Lone mother

One of the ways in which this outright refusal to rent to families with young children operates is the continued existence of "adult only" or "adult lifestyle" buildings. Other euphemisms indicating that families need not apply include "geared to young professionals" or "would suit students".

The *Code* does permit age restrictions in housing under some circumstances. For example, section 15 of the *Code* permits preferential treatment of persons aged 65 and over, and therefore permits housing that is limited to persons over the age of 64. Section 14 of the *Code* permits special programs to alleviate hardship and disadvantage, such as specially designed barrier-free housing projects aimed at older persons with disabilities. Section 18 creates a defence for religious, philanthropic, educational, fraternal or social institutions or organizations that primarily serve the interests of older persons and that provide housing as part of their services. However, there is no defence that permits "adult lifestyle" housing that results in the exclusion of children or persons under a certain age.[76] Given these *Code* exceptions, FRPO points out that there may be confusion among landlords as to what the law permits.

> The fact that there is an age threshold at which a seniors-only building is allowed may lead to some confusion in the marketplace. The definition of a senior may vary for many people. Many people retire before age 60. Some people think of seniors as aged 55 plus, and others as aged 60 plus.

In light of this confusion, FRPO, like many other stakeholders, urged the Commission to undertake an education and awareness campaign among landlords.

MCSS told the Commission that persons with disabilities are particularly vulnerable to the effects of adults-only policies:

> Many of our clients require housing stock which reflects their individual disability. The bulk of such housing is set aside for the aged or is found in buildings reserved for adults only under the exemptions found in the *Code*. However, there is a need to recognize that many of our clients fall under the umbrella of disability and family status – they are disabled with families. Exemptions for adults-only disability-focused housing effectively discriminate against the disabled parents of young children.

ONPHA told the Commission that many housing providers have taken steps to open buildings that were formerly "seniors only" to accommodate younger singles, in recognition of the fact that there is limited demand for the housing from older age groups. However, these changes have brought with them some issues in terms of integrating populations with diverse expectations and needs.

3. Rental Criteria

During the consultation, the Commission heard about a number of common rental policies and practices among landlords that create systemic barriers for families attempting to access housing.

Income Information

The use by landlords of minimum income criteria or rent-to-income ratios has been found to violate the *Code*. The Board of Inquiry in *Kearney v. Bramalea*[77] held that these practices have a disparate impact on groups protected under the *Code*, including those identified by family status, and that these policies were not *bona fide* as they have no value in predicting whether a tenant will default on rent.

The *Code* was subsequently amended to state that landlords may, when selecting tenants, use income information, credit checks, credit references, rental history guarantees or other business practices, in accordance with the Act and regulations. Regulation 290/98 permits landlords to:

- Request credit references and/or rental history from a prospective tenant, as well as authorization to conduct credit checks.
- Use credit references, rental history and credit checks, alone or in combination to assess and to select or refuse tenants.
- Request income information *if* the above information was also requested (credit references and checks, rental history).
- Consider the income information and make a decision accordingly *only if* the other information is also considered, or if, having also requested the other information about credit and rental history, only the income information is provided. There is an exception for the use of income to assess eligibility for rent-geared-to-income housing.
- Require tenants to obtain guarantees for the rent or to pay a security deposit in accordance with the *Tenant Protection Act*.

The Regulation reaffirms that nothing in it authorizes a landlord to refuse housing on the basis of *Code* grounds.

It is the Commission's position that landlords must give meaningful and valid consideration to the prescribed criteria, in a *bona fide* effort to validly assess

potential tenants. They may not apply them in an arbitrary manner for a prohibited discriminatory reason that would attempt to defeat the purposes of the *Code*.

The Commission heard that there are continuing issues with the use of income information by landlords, and that landlords are misinterpreting or misapplying the provisions of the *Code* and Reg. 290/98 and continuing to apply rent to income ratios.

> The use of minimum income requirements and rent-to-income ratios continues to be a major barrier for low-income families with children attempting to secure appropriate housing. Despite a number of Board of Inquiry/Human Rights Tribunal decisions which clarify that the use of these requirements to screen out prospective tenants is not permitted under the *Code*, landlords regularly use these 'affordability' rules to deny low income families access to housing... many landlords (and others) equate the use of 'income information' in tenant selection with a sanctioning of the use of rent-to-income ratios.
>
> CERA

The Ministry of Community and Social Services also identified these practices as barriers for ODSP recipients, stating, "ODSP recipients would benefit from an elimination of income criteria and questions about source of income for most rental housing applications. Landlords should instead rely on references and payment history alone."

Credit History

As noted above, Regulation 290/98 permits landlords to request credit references and to conduct credit checks (with permission from the prospective tenant), and to consider this information in selecting or refusing a tenant. As noted above, it is the Commission's position that when landlords consider such information, they must do so in a *bona fide* effort to validly assess potential tenants.

The Commission heard that poor credit history can be the result of family breakdown, and that many women have poor credit histories for this reason. However, some landlords have a blanket policy of not renting to those with poor credit history, which can have a disproportionate impact based on family status.

As well, many young people, new Canadians, and women returning to the workforce after lengthy periods of caregiving may have little or no credit history. In *Ahmed v. Shelter Canadian Properties Limited*,[78] a human rights Board of Inquiry found that the practice of requiring credit history may have a disparate impact on newcomers, and further emphasized that the lack of a credit history is not the same thing as a negative credit history. The landlord was ordered to

cease and desist from the practice of rejecting tenancy applications from newcomers with no credit history.

Requirement for Co-Signors

The Commission heard that it is the practice of many landlords to automatically require low-income applicants (particularly those in receipt of social assistance) to provide a co-signor or guarantor. Often the landlords will place restrictive rent-to-income ratios on the co-signors. This is a major barrier for these families, as few have access to a co-signor or guarantor, particularly not one that can meet the requested rent-to-income ratios.

While the use of co-signors or guarantors may be appropriate where a tenant has poor references or a history of default, requiring co-signors or guarantors merely because an applicant is in receipt of social assistance may be a violation of the *Code*. Although section 2(1) of Regulation 290/98 permits landlords to require a prospective tenant to provide a guarantor, section 4 of that Regulation emphasizes the prohibition on discrimination on the basis of the *Code* grounds, including receipt of social assistance.

Rental History

Some groups protected by the *Code* may have little or no rental history: for example, women re-establishing themselves after a marital breakdown, or newcomers to Canada. The Commission heard that a landlords' treatment of prospective tenants without a rental history may have an adverse impact on groups identified under the *Code*.

> [R]ecent immigrants and refugees experience systemic discrimination when they are unable to provide references (usually require references in Canada) in order to secure rental housing. Consequently, some landlords have asked these applicants to provide a large security deposit, in some cases as much as 12 months of rent.
>
> OCASI

The *Code* and Regulation 290/98 permit landlords to request information about a prospective tenant's rental history. However, the decision in *Ahmed*[79] makes it clear that the lack of a rental history should not be treated in the same way as a negative rental history.

Employment History

The Commission heard that some landlords require that applicants have 'stable' long-term employment, and that this may create barriers based upon *Code* grounds, including age, gender, family and marital status, and disability.

> These requirements have clear adverse impacts on young people who are new to the workforce. They also can be very problematic for women with children leaving relationships after long periods as stay-at-home caregivers. Following the end of a relationship, these women will have to re-enter the workforce to support their children and themselves, and will often have irregular and seemingly unstable work histories as they try to find a place of employment that will best provide for their families.
>
> CERA

In *Sinclair v. Morris A. Hunter Investments*[80], a Board of Inquiry found that rental policies requiring applicants to be employed on a permanent basis or to satisfy a criterion of minimum tenure with an employer discriminated against rental applicants on the basis of age, as the expert evidence indicated that there is a very strong relationship between age and job tenure, and between age and the likelihood of having permanent employment.

4. Policies Related to Occupancy of Accommodation

Occupancy Policies

Consultees expressed concerns regarding occupancy policies. For example, a lone mother told us that she had often been told that she needed a larger residence because she had three people; however, a couple with a child could rent a two bedroom with no problem. CERA told us that:

> [T]here is significant resistance from housing providers to rent to families where a parent has to share a bedroom with a child or children, where children have to share rooms (particularly if they are of the opposite sex), where a family member has to sleep in the living room, etc. ..[T]hese policies effectively deny families access to the units they can afford.

The OFIFC told the Commission that some families may need to take responsibility for an extended family member or friend's child or children, and the landlord may then complain that these children are not identified on the lease and the number of permissible occupants has been exceeded.

The Commission heard that the lack of available and affordable accommodations for larger families may result in overcrowding, simply because families have no other choices.

A number of consultees stated that while demonstrated health and safety concerns can be used to justify occupancy standards, this provides no basis for forbidding children of different sexes from sharing bedrooms, or parents from sharing with their children. CERA argued that municipal occupancy standards, or overcrowding by-laws provide sufficient and acceptable occupancy standards. FRPO disagreed.

> Almost all businesses in Ontario have policies which charge users based on the amount they consume... There is no reason that the rental housing industry should be treated differently than any other industry. Many of our costs vary with household size. For example, utility costs such as electricity, hot water and water and sewer services are paid for most often by the landlord in Ontario, as these costs are bulk metered. The owner has to recoup these costs through rents that are charged to occupants. These costs rise with the number of occupants... By having policies that ensure overcrowding does not take place in any given unit, the industry has a way of ensuring there is a closer relationship between rents charged and the costs being incurred.

ONPHA told the Commission that at some point, crowding becomes unacceptable, and even contrary to property standards. "A building with very crowded units becomes impossible to manage with negative consequences for all tenants". ONPHA went on to say that:

> ONPHA's position is not that landlords should be permitted to be rigid and refuse to allow access to smaller units if this, in fact, would otherwise make waiting time less or improve affordability. However, there is a bigger picture to consider. Legislation can often be overly narrow in its perspective in dealing with issues where the consequences of a single decision to allow crowding may not be major, but the consequences of many decisions would be very damaging to the health of the overall community, and therefore of all those living in that community.

In *Desroches v. Quebec (Commission des droits de la personne)*,[81] the Quebec Court of Appeal found that policies regarding the number of occupants per number of rooms or bedrooms may have an adverse impact on families with children. Where a policy has an adverse impact on a group protected under the *Code*, the housing provider must show that the policy is a *bona fide* requirement, in that it is related to a valid objective, was adopted in good faith, and could not be designed in a way that would accommodate without incurring undue hardship.

Definition of 'Tenant'

Under the *Tenant Protection Act* (TPA),[82] a tenant is defined to include "a person who pays rent in return for the right to occupy a rental unit and includes the

tenant's heirs, assigns and personal representatives". This does not include spouses and family members who ordinarily reside in the rental unit. Therefore, when the 'tenant' dies or vacates the unit, spouses or family members may have no rights. This may leave families at a serious disadvantage. ACTO brought to the Commission's attention one case where a landlord brought eviction proceedings against a woman and her three children after the husband, who signed the rent cheques, left. Prior to the husband's departure, he signed a Notice of Termination at the request of the landlord. The woman had been living there for 17 years. This case was eventually settled, with the landlord agreeing to allow the family to stay at the same low rent.

No Transfer Policies

Some landlords have policies prohibiting tenants from transferring between rental units in the same building. Such policies may have a negative impact on families with children, because their rental housing needs change as their families grow, but they must leave their building in order to accommodate their need for additional space.

FRPO argued that no-transfer policies are not in fact discriminatory, unless applied only to families, and that these policies are based on sound business practices:

> Companies that have such a policy do so for good business reasons. For example, transfers come with transaction costs. They increase administration costs. But, more important, turnover costs on each suite can be substantial, particularly in current market conditions in Ontario... A transfer within a building results in the creation of two turnovers where there would have otherwise been one, significantly increasing costs for the owner.

In *Ward v. Godina*,[83] a Board of Inquiry found that no transfer policies have an adverse impact on families with children, and violate the *Code*.

Health and Safety Concerns

The Commission heard that some landlords have a practice of refusing to rent apartments on the upper floors of buildings to families with young children, on the basis of health and safety concerns. MMAH told the Commission that there should be no reason why landlords can use the issue of children's safety as a reason for barring families from renting in high-rise apartments, as the TPA requires landlords to keep their buildings and rental units in a good state of repair, and to ensure that all health, safety and maintenance standards are met. Other stakeholders pointed out that landlords should be taking positive steps to accommodate the needs of families with young children.

> [T]he lack of ground floor apartments should not be cause to refuse to rent to a family with young children. ..It is the landlord's responsibility to accommodate differences between people in their living situations, and this includes the needs of families, concerning safety and reasonable enjoyment.
>
> Federation of Metro Tenants Associations (FMTA)

Access to Recreational Facilities and Common Areas

Over the years, the Commission has regularly heard about situations in which landlords or condominium corporations place restrictions on access to recreational facilities or common areas by children or youth.

MCSS told the Commission that rules restricting access to facilities on the basis of family status have a disproportionate impact on families that include persons with disabilities:

> Our clients and their families are most in need of housing that includes access to swimming pools, fitness equipment and laundry facilities. Recreation and services benefit their endeavours to participate in society and is encouraged. Many of these recreational facilities bar use by children – and hence by their parents – and where our disabled clients rely on caregivers to assist them, laundry facilities sometimes restrict access to residents only, eliminating non-resident caregivers.
>
> MCSS

FMTA noted that landlords will sometimes make rules about loitering or noise, in reaction to negative attitudes about youth, particularly racialized youth.

> Families with older children – that is, teenagers, may find negative attitudes or stereotypes directed toward their children, especially children of colour, who are often seen as criminal, trouble-makers, etc. Landlords often make rules about loitering, or noise, to keep youth out of the common areas of buildings.

FMTA pointed out that "While, on the one hand, noise and certain behaviour of youth may interfere with reasonable enjoyment of tenants in the building, on the other hand, young people are also tenants in the building, and have the right to the use of common areas for common purposes."

In *Leonis v. Metropolitan Toronto Condominium Corporation*,[84] a Board of Inquiry held that a policy restricting access to recreational facilities for children under the age of 16 discriminated on the basis of family status.

Other Issues

ACTO raised the issue of the lack of external appeal procedures under the *Social Housing Reform Act*[85] from decisions of social housing providers to deny or revoke housing subsidies. Revocation of subsidies may lead to evictions, as rent falls into arrears. ACTO stated that:

> Social housing tenants, many of whom are sole support mothers, disabled people and immigrants, risk homelessness because the only appeal is an 'internal review'. These internal reviews are conducted by the same housing provider that made the decision under review. Social housing providers rarely overturn decisions on internal review. When the review is unfair, the only process potentially available is judicial review.

As well, concerns were raised about the administration of the requirement, under the *Social Housing Reform Act*, for occupants to report a change in income or household size. Managers have the discretion to extend this timeline; however, not all do, so that families that fail to quickly report the addition of a child to the household may lose their subsidy.

5. Children's Noise

One of the most frequently raised issues with respect to housing was children's noise. Persons living in rental housing are living in close quarters. Children, by their nature, can be noisy. Babies cry, toddlers have loud voices, and children run and jump and play. Some conflict is perhaps inevitable. However, the end result of such conflict is too frequently the harassment or eviction of families because of the kind of noise normally associated with children. During the Housing Roundtable, the Commission heard that, even where families are not threatened with eviction, harassment because of the normal noise associated with children can create a poisoned environment for these tenants. For example, families may feel obliged to be out of their apartments evenings and weekends, so as not to create friction with other tenants.

FRPO pointed out that there may be situations where the level of noise created by a family is exceptional:

> It is not to overstate the case that noise can ruin the lives of neighbours. It is not reasonable to simply assume that in all situations 'all parties can work cooperatively to resolve the issue'. There will be circumstances where it is best for a household that is creating an exceptional level of noise or disturbances to find an environment better suited to them.

Many consultees emphasized that it is important to keep in mind that children's noise is not the same as other noise, and cannot be held to the same standard as, for example, a stereo being played too loud. There is a natural amount of

noise associated with small children, and this is noise not subject to control, to the same degree. There must be reasonable parenting; however, there must also be a recognition that children "have a right to run".

> [I]n complying with the *Code*, housing providers must be mindful that a certain amount of noise is to be expected from families with young children. With this, they should not necessarily hold families with young children to the same standard they would hold other households, such as a couple without children – in many cases, families with children will make more noise. As long as the parents are making reasonable attempts to minimize disturbances, the housing provider should not target or threaten to evict the family over noise.
>
> CERA

There was also discussion at the Housing Roundtable about the connection between the treatment of families in the rental housing market and the general intolerance in society for families and children, with the perception that the general intolerance for children feeds into the noise-related complaints from tenants.

The Rental Housing Tribunal often deals with issues related to noise. MMAH told the Commission that the ORHT can refuse an application for eviction where the reason given is that children occupy the rental unit, provided that the occupation of children does not constitute overcrowding. However, the Commission heard that adjudicators on the OHRT have limited knowledge or experience with applying the *Code*, so that decisions by that Tribunal are not necessarily in harmony with the *Code*.

Many suggested that, where children's noise becomes an issue, landlords should take active steps to resolve the issue, whether through mediating between tenants, moving the complaining tenant to another available unit, or providing soundproofing, where it is possible to do so without undue hardship. Landlords, CERA emphasized, should take action where other tenants are harassing families over reasonable children's noise, just as they would if tenants were being harassed in relation to other *Code* grounds. On the other hand, the Commission heard from landlord organizations that landlords may find themselves in a difficult situation in these circumstances, and don't necessarily have the mediation skills to solve it. For example, a tenant complaining about noise may threaten to seek a rent abatement as a result. FMTA said:

> We encourage families with children to try to find solutions to the situation with their landlords and neighbours to find certain noise reduction solutions such as soundproofing, carpeting, or relocation in the building. While the FMTA recognizes that noise can interfere with the reasonable enjoyment of tenants in a multi-residential situation … It is our position that evictions should absolutely not be a method of controlling noise.

On the issue of soundproofing, ONPHA said:

> In principle, this is a potential, probably partial solution. However, in many cases, it is physically impossible to retrofit housing to achieve effective soundproofing. Even where it is physically possible, the cost of soundproofing would be beyond the means of most social housing providers if applied on a widespread scale… There is a tension here between legal approaches which might tend to address the concerns of one individual, on the one hand, and concerns of housing providers to use their limited funds in the way that's best for tenants in general.

Under the *Code*, landlords have a duty to ensure that the housing they provide is designed to be inclusive of persons identified by *Code* grounds (including family status), and to take steps to remove any barriers that may exist, unless to do so would cause undue hardship. Costs will amount to undue hardship if they are quantifiable, shown to be related to the accommodation, and so substantial that they would alter the essential nature of the enterprise or so significant that they would substantially affect its viability.

KEY CONCLUSIONS

Families with children continue to face serious, systemic disadvantage in accessing adequate affordable housing. This is particularly true for the most vulnerable families, such as lone parent, racialized, newcomer, and Aboriginal families, and those including persons with disabilities. Factors include an inadequate supply of affordable housing, discriminatory attitudes among landlords, and low income, especially for those in receipt of social assistance.

VII. SERVICES

1. Context

A number of submissions received by the Commission identified barriers for families in the receipt of services. The Commission heard concerns about a broad range of services, including large public services like transportation, education and health, as well as small private services.

In addition to concerns about the delivery of existing services, the Commission heard much about the *lack* of appropriate services for families, particularly with respect to supporting the needs of caregivers. As noted elsewhere in this Report, stakeholders identified pressing unfulfilled needs around childcare, eldercare, and supports for persons with disabilities. Persons with intersecting needs have particular difficulty finding services. For example, ARCH pointed out that there are few appropriate ongoing supports or services available to persons with disabilities who have caregiving responsibilities. Similarly, CLGRO pointed out that:

> Structures and programs designed for and based on heterosexual concepts of family and parenting are often unsuitable for or ill-equipped to deal with gay, lesbian and bisexual family situations. Few services are available in Ontario that specifically address the needs of and provide programs specifically for gay, lesbian and bisexual parents or their children. This is particularly true in the north, in smaller and rural communities, and in the outlying or suburban areas of urban Ontario.

The lack of appropriate services can have significant impact on access to employment and housing by persons identified by family status.

2. Negative Attitudes and Stereotypes

Throughout this consultation, many stakeholders raised concerns regarding the negative attitudes and stereotypes attached to some family forms. This is particularly true where family status intersects with race, marital status, age, sexual orientation or gender. For example, female-headed lone-parent families are heavily stigmatized, particularly where they are racialized, or in receipt of social assistance. These negative stereotypes can result in harassment, or in exclusion from services.

> One issue that has come up time and again related to family status and single parents is with social service agencies such as Ontario Works. Although the workers have a mandate to follow, oftentimes we find that their personal attitudes interfere in their capacity to make no discriminatory comments and decisions. The OFIFC did a report on the findings of

> Ontario Works recipients. Single Aboriginal women reported that workers had told them they wanted to have more babies so they can get more money from the system, others reported being told they should get their tubes tied.
>
> OFIFC

Similarly, the Commission heard from a number of stakeholders that it is not uncommon for parents who have disabilities or are from racialized or Aboriginal communities who contact the Children's Aid Society for help with caregiving responsibilities, to then find themselves under investigation because of stereotypes and presumptions about their abilities as parents. The Commission also heard that mortgage providers may be very reluctant to provide services to lone parents, again because of stereotypes and assumptions based on their family and marital status. CLGRO told the Commission that where a parent ends a heterosexual relationship and enters a same-sex relationship, that parent may face difficulties, not only within the family, but also in having the new partner recognized by authorities, such as schools.

One former foster child raised concerns about policies that prohibit former foster children from accessing records about themselves, on the basis that this could compromise the physical or emotional well-being of third-parties. This individual states that "[A]s a Crown Ward or a Former Crown Ward, they assume that we are going to be violent or harmful to someone in our past".

3. Inclusive Design and Accommodation of Needs

Service providers, like employers and housing providers, have a duty to design their services to include persons identified by family status, to remove existing barriers, and to accommodate remaining needs. Consultees pointed to a number of areas where inclusive design could be of significant benefit to families.

One example of non-inclusive design provided by an individual was her fitness club's rule that children over the age of four must not enter opposite sex changerooms. A mother would be expected to send her five-year old son to change alone in the men's changeroom. There are no family changerooms provided. As this mother pointed out, this policy is neither realistic nor particularly safe for such small children.

A number of stakeholders raised concerns about the design of Ontario Works programs; specifically, that while the program requires OW recipients to work, study or do volunteer work, OW recipients who have childcare responsibilities will require some accommodation of those needs. OFIFC stated that "Childcare may be inaccessible, unavailable. I believe that the service provider (gov't) has a duty to accommodate that need. Also the parent's childcare needs should be taken into consideration when deciding upon an appropriate job." MCSS indicated that

participation requirements may be temporarily deferred under a range of circumstances, including when the participant is a sole-support parent with at least one dependent child and publicly funded education is not available (*e.g.*, where children are not yet of school age). Delivery agents develop and implement local childcare service plans annually, which include the budget for OW childcare and regular childcare. Through the planning process, delivery agents determine the mix and level of child care services appropriate to local needs and priorities.

Inclusive design should take into account that families may include persons who have disabilities, are LGBT, or are from various cultural communities. For example, the Commission heard from ARCH that family members of persons with disabilities may have a great deal of difficulty finding accessible homecare or childcare services and supports. Specialized transportation providers will only rarely permit a parent with a disability to travel with a child, so that a caregiver with a disability may face administrative obstacles when trying to find a way to drop off a child at a daycare and then continue on to an appointment. One individual submission indicated that:

> I find that hotels with handicap accessible facilities assume it is a person travelling alone or a couple. Very few facilities have rooms that accommodate a family travelling with a person with a disability.

A number of stakeholders pointed out that families with young children, like persons with disabilities and older persons, face challenges from physically inaccessible services, and would benefit from barrier removal and inclusive design for buildings. Families with young children in strollers, for example, will have difficulty getting in and out of subway stations, or accessing buildings with many stairs and heavy doors. MCSS pointed out that restricted stroller access may be particularly problematic for parents with disabilities, as they are unable to carry small children for even a short period of time. The Commission has previously identified the benefits of physically accessible services for families with young children in its Restaurant Accessibility Initiative, and its consultation on accessible transit services.

4. Narrow Definitions of Family

Some service providers have restrictive definitions of what a 'family' is, which creates barriers.

For example, one individual told the story of how he and his same-sex partner cared for his elderly mother for many years. However, when she was ill and dying in the hospital, because of the hospital's rules, his partner was only able to visit her by pretending to be his brother.

The Adoption Council of Canada pointed out that even now, legal distinctions are made between families formed by adoption, and those formed by birth. For example, federal citizenship laws differentiate between a child who is born to a Canadian and one who is adopted by a Canadian: the one automatically receives citizenship, while the other does not. The Adoption Council also raised concerns regarding the treatment of adoptive parents under the *Employment Insurance Act*.

5. Child-Free Spaces and Age Restrictions

It is widely recognized that there may be social policy reasons for treating minors differently than adults in some circumstances. For example, we may not wish to see young children watching adult-oriented movies, or buying cigarettes.

However, caselaw has recognized that rules barring children may have an impact based on family status. In a British Columbia human rights case, a restaurant that refused to allow customers with children to use its services, on the basis that other customers did not like being disturbed when children made a fuss, was found to have discriminated on the basis of family status. [86]

As some consultees noted, there is a balance to be struck between ensuring that children do not have access to services or facilities that compromise their safety or well-being, and protecting the rights of families to access services without discrimination.

> There will be situations where you'll see 'child-free' or 'adult-only' and this should only be for the protection of the children from experiencing situations that would be detrimental to their health and wellbeing, not due to the fact they are a child when it comes to their parents or relatives accessing accommodations.
>
> OFIFC

Where a child's health or well-being would be at risk due to the nature of the service provided, the service provider may have a *bona fide* reason for denial of the service to a family.

As well, there may be circumstances where the activities of children may be unduly disruptive to the enjoyment of the service. If children are crying during a movie, for example, it could unduly affect the ability of others to enjoy the service. Children's potential behaviour should not be a reason for a blanket denial of access to all children, some argued, as children, like adults, are individuals and their behaviour can't necessarily be judged beforehand; however, the behaviour of children may in some circumstances legitimately be a reason for asking a family to leave. Further, there is, of course, a distinction to be made between

exclusion of children based on legitimate behavioural concerns, and denial of access based on exclusionary preferences.

It was also pointed out that there may be situations where a service provider may wish to target disadvantaged groups, such as children, youth, women or older persons, and such efforts should be supported. Section 14 of the *Code* permits service providers to implement special programs to relieve hardship or economic disadvantage or to assist disadvantaged persons or groups to achieve or attempt to achieve equal opportunity, or that is likely to contribute to the elimination of the infringement of rights under the *Code*.

6. *Education*

The service that received the most attention from consultees was education. This was due, no doubt, to the key role that education plays in the lives and prospects of Ontarians.

Many individual consultees pointed out to the Commission that, despite the manifold benefits of education and training for their economic security and prospects, their caregiving responsibilities, together with the pressures of employment, made education and training unattainable.

> While I have been working in a management job for over 4 years and have had many challenges that have had successful outcomes, I am being told that my ability to move to a senior position is compromised due to the fact that I have not completed my degree program.... I am the sole caregiver of my children and I am not able to leave them at night to continue with my studies at this time.... My lack of education due to the childcare issues has basically frozen the path to any type of promotion.
>
> Individual

Some stakeholders recommended that education providers consider means of making their services more accessible to persons with caregiving responsibilities. For example, DAWN suggested that since many women chose distance-learning options as a way to juggle their family responsibilities, or to deal with accessibility issues, improving the quality and extent of distance learning programs may be of significant benefit in improving access to educational services. MCSS noted the importance for its clients of improved access to educational opportunities, and provided a number of suggestions for ways in which educational services could be made more accessible to persons with caregiving responsibilities:

> On-site daycare services, choice of part-time, day and evening programs, and the ability to take a leave to meet family or personal care obligations are all necessary to assist ODSP recipients to fully participate in their

> communities. Programs of study which do not allow leaves or part-time study options, such as engineering, law and medicine, effectively eliminate potentially lucrative education and employment options for those with child or other family-care obligations thus perpetuating poverty and marginalization.

Accommodation of the needs of caregivers was highlighted as an important issue. The Commission has, for example, received complaints regarding the refusal of post-secondary institutions to accommodate the needs of students who are breastfeeding mothers. ARCH indicated that family members may require extra assistance dealing with missed examinations as a result of caregiving obligations, and that a caregiver may be unable to schedule classes in the evening, or to travel, as it may interfere with caregiving obligations. One individual consultee recounted her experiences trying to combine the completion of her PhD with her pregnancy and maternity leave, pointing to the inflexibility of the timetable as a significant barrier to her completion of her qualification exam. Another individual told this story:

> My ability to succeed at law school was damaged when my sister became very ill in my second year and I had to balance school and her care. The study of law is not available on a part-time basis except in exceptional circumstances surrounding the student or a person in their 'immediate' family – child or spouse – and then only for one year. My sister is my closest relative.

Submissions emphasized the importance of designing educational services to include the broad spectrum of modern day families. OECTA stated that:

> [T]he structure of the school day/year can undermine families. Parents often have difficulties attending school meetings because of scheduled work hours. Childcare can be a financial burden. Sometimes parents are wrongly viewed as being uninterested in their children's education.

Family Services Canada emphasized the need for education providers to be more inclusive of lesbian and gay families. For example, school board policies on signing for school trips or dealing with medical emergencies may not be inclusive of LGB families. Others raised concerns about the need for schools to develop policies more inclusive of the realities of foster children.

As well, the Commission heard that negative and discriminatory attitudes about various family forms may play out in a range of ways in an educational setting; for example, children from families that are perceived to be 'different' may be subject to bullying and ridicule from their peers as a result. Education providers have a responsibility to maintain a positive, non-discriminatory environment, and should take steps to educate students about human rights and implement strategies to prevent discrimination and harassment.

KEY CONCLUSIONS

Consultees identified a wide range of barriers related to family status to equal access to services. Particular concerns were identified with respect to social services and educational institutions. Service providers should take steps to design inclusively, accommodate needs related to family status, and overcome negative and discriminatory attitudes.

VIII. ROLES AND RESPONSIBILITIES

The ground of family status raises wide-ranging and complex issues. It is clear from this consultation that individuals with caregiving responsibilities face a range of systemic barriers to full participation in employment, housing and services. The Commission heard that families cannot, on their own, resolve all of these barriers. Addressing them will require a coordinated approach from government, employers, housing providers, service providers, and the Commission itself.

1. Government

The Commission heard that the government has a key role to play in addressing systemic barriers for persons identified by family status. Employers, housing and service providers, left to their own devices, cannot provide complete solutions to these complex challenges; nor is it reasonable to expect them to do so. Only limited progress can be made on these issues unless government provides a solid foundation on which to build.

The Canadian government, as a signatory to numerous international conventions, has acknowledged these obligations. The *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, to which Canada is a signatory, requires states parties to "encourage the provision of the necessary supporting services to enable parents to combine family obligations with work responsibilities and participation in public life".[87] The *Convention on the Rights of the Child* requires states parties to render appropriate assistance to parents and legal guardians in the performance of their child-rearing responsibilities and to ensure the development of institutions, facilities and services for the care of children.[88] The *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, ratified by Canada in 1976, requires states parties to take steps to ensure adequate housing for all.[89] The January 1997 *Report on Canada* of the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination Against Women specifically urged the Canadian government to address the deepening poverty among lone mothers and recommended that social assistance programmes directed at women be restored to an adequate level.[90]

To meet these obligations, and ensure the removal of systemic barriers based on family status, government must provide appropriate supports for families with caregiving responsibilities. This includes ensuring appropriate supports are available for childcare, eldercare and persons with disabilities and their families; developing minimum legislated standards that support the ability of caregivers to participate in the workforce; ensuring that vulnerable families have access to adequate affordable housing; and ensuring that its own services are inclusive of the needs of persons with caregiving responsibilities and do not create barriers to participation.

2. *Employers, Housing Providers and Service Providers*

It is clear from this consultation that employers, housing providers and service providers lack awareness of their responsibilities under the *Code* with respect to family status. It is the Commission's hope that this consultation will provide a solid foundation for efforts to improve awareness.

Employers, housing providers and service providers are all bound by the *Code* to take positive steps to ensure that caregivers are able to participate in, and receive full benefit from these key institutions, in an environment of dignity and respect. In particular, employers, housing providers and service providers have a responsibility to:

- Take seriously issues related to discrimination based on family status;
- Eliminate discriminatory attitudes and assumptions based on family status;
- Ensure that their programs, policies, and practices are designed to include persons with caregiving responsibilities, and take steps to identify and remove existing barriers; and
- Develop policies and procedures for accommodating the needs of persons identified by family status.

3. *The Commission*

The submissions received during this consultation emphasized the important role that the Commission must play in advancing the interpretation of the provisions of the *Code* related to family status; addressing the systemic issues affecting caregivers; and ensuring awareness among key stakeholders and the general public of rights and responsibilities related to family status.

Based on the foundation provided by this consultation, the Commission will continue to forward issues related to discrimination on the basis of family status through the broad range of its powers under section 29 of the *Code*.

- As a starting point, the Commission will ensure that the results of this consultation are widely disseminated to all key stakeholders and to the broader community.
- Discrimination on the basis of family status has significant intersectional implications. The Commission will continue to move forward in integrating an intersectional approach to all aspects of its work.
- The Commission has committed to develop policies and guidelines related to discrimination on the basis of family status.

- An urgent need has been identified for further work related to discrimination in the area of housing, and the Commission will move forward with public consultations and a policy development process on this issue.
- The Commission's work in the area of family status has revealed a widespread lack of awareness and understanding about this ground of the *Code*: the Commission has a central role in developing strategies and tools for raising awareness of the rights and responsibilities of all of the actors in society related to this ground of the *Code*.

IX. ORGANIZATIONS PROVIDING INPUT

1. Adoption Council of Ontario
2. Advocacy Centre for Tenants Ontario (ACTO)
3. African Canadian Legal Clinic
4. ARCH A Legal Resource Centre for Persons with Disabilities
5. Association of Law Officers of the Crown (ALOC)
6. Canadian Manufacturers and Exporters
7. Canadian Pensioners' Concerned
8. CANGRANDS
9. CARP – Canada's Association for the Fifty-Plus
10. CAW Canada
11. Centre for Equality Rights in Accommodation (CERA)
12. Centre for Families, Work, and Well-Being (CFWW)
13. Coalition for Lesbian and Gay Rights in Ontario (CLGRO)
14. The Co-Operators
15. Disabled Women's Network Ontario (DAWN)
16. EGALE
17. Family Service Canada
18. Federation of Metro Tenants' Associations (FMTA)
19. Federation of Rental Housing Providers of Ontario (FRPO)
20. Foster Parents Society of Ontario
21. Halton Region's Elderly Services Advisory Committee
22. Human Resources Professional Association of Ontario (HRPAO)
23. Jamaican Canadian Association
24. Law Society of Upper Canada
25. Landlord's Self-Help Centre
26. Metropolitan Action Committee on Violence Against Women (METRAC)
27. Ministry of the Attorney General
28. Ministry of Children and Youth Services
29. Ministry of Community and Social Services (MCSS)
30. Ministry of Government Services Centre for Leadership and Human Resources Management
31. Ministry of Municipal Affairs and Housing (MAH)
32. Multicultural Alliance for Seniors and Aging
33. Older Women's Network
34. Ontario Association of Social Workers
35. Ontario Coalition of Senior Citizen's Organizations
36. Ontario Confederation of University Faculty Associations (OCUFA)
37. Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (OCASI)
38. Ontario English Catholic Teachers Association (OECTA)
39. Ontario Federation of Indian Friendship Centres (OFIFC)

40. Ontario Federation of Labour (OFL)
41. Ontario Non-Profit Housing Association (ONPHA)
42. Ontario Rental Housing Tribunal
43. Ontario Secondary School Teachers' Federation (OSSTF)
44. Royal Canadian Legion
45. Ryerson University
46. United Senior Citizens of Ontario

As well, the Commission received submissions from approximately 70 individuals.

ENDNOTES

[1] The Commission would like to extend its thanks to the Ontario Seniors Secretariat for organizing this roundtable.
[2] Alzheimer Society of Canada, "Patterns of Caring for People with Dementia in Canada", online: ASC, <http://www.alzheimer.ca/english/disease/stats-caregiving.htm>
[3] ARCH submission, citing R. Traustadottir, "Mothers Who Care: Gender, Disability and Family Life" in M. Nagler, ed., *Perspectives on Disability* (Hamilton: Health Markets Research, 1993) at 173.
[4] 18 December 1979, GA Res. 34/180 (entered into force 03 September 1981) accession by Canada 09 January 1982).
[5] United Nations *Report of the Fourth World Conference on Women* (17 October 1995) A/CONF.177/20
[6] For a thorough discussion of the Australian experience, see *Striking the Balance: Women, men, work and family*, by the Sex Discrimination Unit of the Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission, September 2005, available online at: http://www.humanrights.gov.au/sex_discrimination/index.html
[7] New South Wales Anti-Discrimination Board, *Carer's Responsibilities Discrimination, Your Rights*, online: http://www.lawlink.nsw.gov.au/adb
[8] Work Life Law: *The New Glass Ceiling: Mothers and Fathers Sue for Discrimination*, American University Washington College of Law, November 2002.
[9] Canadian Association for Community Living, *Developing a Family Supportive Policy Agenda to Advance the Citizenship and Inclusion of People with Disabilities* (2006) at 8.
[10] The Commission conducted public consultations on the experience of students with disabilities, and released a report in 2003, *The Opportunity to Succeed*, (available online at www.ohrc.on.ca) that included numerous recommendations aimed at improving the inclusion of students with disabilities in the educational system. The Commission also consulted on the accessibility of public transportation systems, and released a report with recommendations in 2002. Both documents are available online at www.ohrc.on.ca.
[11] Canadian Association for Community Living, *Developing a Family Supportive Policy Agenda to Advance the Citizenship and Inclusion of People with Disabilities* (2006) at 11.
[12] Canadian Union of Postal Workers, *Moving Mountains: Work, Family and Children with Special Needs* (November 2002) at 21.
[13] Canadian Association for Community Living, *Developing a Family Supportive Policy Agenda to Advance the Citizenship and Inclusion of People with Disabilities* (2006) at 15.
[14] Submission from Disabled Women's Network Ontario (DAWN)
[15] Submission from CANGRANDS
[16] Ontario Human Rights Commission, 2001 (online: www.ohrc.on.ca)
[17] In the Commission's report on its consultation on discrimination against older persons, the Commission made recommendations regarding support for persons providing care for older Ontarians, including a recommendation "That all levels of governments and employers consider providing various forms of support to caregivers. Options for consideration include program supports (e.g., tax credits) and flexible work options. " *Ibid.*
[18] Vanier Institute of the Family, *2005 Report on the Current State of Family Finances* (2005), online: Vanier Institute of the Family <www.vifamily.ca>
[19] This was a finding of the Board of Inquiry in *Kearney v. Bramalea* (1998) 34 C.H.R.R. D/1, upheld (2001), 39 C.H.R.R. D/111 (Ont. Sup. Ct.)
[20] Ontario Human Rights Commission Discussion Paper: *Toward a Commission Policy on Gender Identity*, October, 1999.
[21] *M.D.R. v. Ontario (Deputy Registrar General)*, 6 June 2006, O.J. No. 2268, (Ont. S.C.J.)
[22] *Ibid.*
[23] Legislation previously passed amending s. 60 of the *Vital Statistics Act* would enable the government to prevent future exclusion of these families and provide some remedy for those already affected: however, these amendments are not in force as they have not been proclaimed.

Unproclaimed amendments from 1994 (Statutes of Ontario, 1994, chapter 27, subsection 102(30)) would enable recognition of lesbian non-birth parents in the birth registration process, removing their need to use the adoption process to be recognized as parents. These amendments would allow for the development of regulations prescribing who may certify a birth registration, and for the Registrar General to registrar births based on information that she or he "considers appropriate". Unproclaimed amendments from 2005 (S.O. 2005, c. 25, s. 13(2)) would allow regulations to be developed that would enable those same-sex parents who had gone through this adoption process in the past due to lack of other options, to gain recognition as "birth parents."

[24] Vanier Institute of the Family, *Family Facts* (2004), online: Vanier Institute of the Family <www.vifamily.ca>.

[25] R. Morisette "On the Edge: Financially Vulnerable Families", *Canadian Social Trends*, (Winter 2002) 13.

[26] Submission of Professor Lea Caragata

[27] Since this consultation, Ontario's laws regarding the disclosure of information regarding adoptions have been significantly reformed through the *Adoption Information Disclosure Act*, S.O. 2005, c. 25.

[28] S.C. 1996, c. 23

[29] *Insurance Corporation of British Columbia* v. *Heerspink*, [1982] 2 S.C.R 145 at 157 ["Heerspink"]. See also *Zurich Insurance Co.* v. *Ontario (Human Rights Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 321 at para 58 ["Zurich"].

[30] *Moffatt v. Kinark Child and Family Services*, (1998), 35 C.H.R.R. D/205 (Ont. Bd. Inq.);. *McKenna v. Canada (Secretary of State)*, (1993), 22 C.H.R.R. D/486 (Can. Trib); *Gill v. British Columbia (Ministry of Health) (No. 1)*, (2001),40 C.H.R.R. D/321 (BCHRT).

[31] *Dudnik v. York Condominium Corp. No. 216*, *(*1990), 12 C.H.R.R. D/325 (Ont. Bd. Inq.).

[32] *Supra*, note 16

[33] For a discussion of demographic trends affecting Ontario families, see the Ontario Human Rights Commission's *Human Rights and the Family in Ontario* (2005), online: Ontario Human Rights Commission <www.ohrc.on.ca>

[34] Vanier Institute of the Family, *Profiling Canada's Families III* (2004): 18, online: Vanier Institute of the Family <www.vifamily.ca>.

[35] Ontario absorbed 52% of all Canadian immigration in 2005 (Citizenship and Immigration Canada: http://www.2ontario.com/software/ois/LabourForce.asp).

[36] According to the Statistics Canada 2001 census: Ontario Ministry of Citizenship and Immigration, http://www.citizenship.gov.on.ca/english/about/b211105.htm.

[37] *Recognizing and Supporting Close Personal Relationships Between Adults*, Discussion Paper, Law Commission of Canada. May, 2000; Vanier Institute of the Family "Reframed Family Portraits", online Vanier Institute of the Family <www.vifamily.ca>

[38] See, for example, the New South Wales *Anti-Discrimination Act 1977*, Section 49S.

[39] *Supra*, note 37. Also the CLGRO submission indicates that if the intent is to support domestic units as an economic measure, there is no reason why these should be sexual or procreative in nature.

[40] *Supra*, note 37

[41] For example, ARCH submission, citing Law Commission of Canada (LCC), *Personal Relationships of Support Between Adults: the Case of Disability*, Roeher Institute (Ottawa:LCC, March 2001).

[42] *Supra*, note 37

[43] The Vanier Institute of the family has suggested that that a "sustained commitment to care is central to how families should be defined." *Supra*, note 37

[44] Ministry of Community Services, *Special Services at Home (SSAH) Program Guidelines* (Toronto, Queens Printer for Ontario, 2002) at G-3.

[45] *Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, sections 2 and 3(1).

[46] The Canadian Human Rights Commission has developed a working definition, available online at http://www.chrc-ccdp.ca/discrimination/family_status-en.asp

[47] The *Employment Standards Act* extends rights to emergency leave specifically to spouses, children (including step-children and foster children), parents (including step and foster parents), grandparents, siblings, spouses of children. S.O. 2000, c. 41, s. 50

[48] Alberta *Human Rights, Citizenship and Multiculturalism Act*. Nunavut's *Human Rights Act* uses the same definition

[49] Vanier Institute of the Family, *Profiling Canada's Families II*, online: Vanier Institute of the Family <www.vifamily.ca>

[50] R. Saunders, *Risk and Opportunity: Creating Options for Vulnerable Workers* (Canadian Policy Research Network , 2006) at 9, online at Canadian Policy Research Network <www.cprn.org>

[51] The legislation extends to spouses (including same-sex spouses), children (including step-children and foster children), parents (including step and foster parents), grandparents, siblings, spouses of their children, or any other relatives that are dependent on them for care and assistance.

[52] S. 49.1. At the time of consultation, these protections only extended to those caring for spouses, parents and children. On October 26, 2006, however, the Ministry of Labour announced that, effectively immediately, these protections would be expanded to include a much broader range of relationships, including grandparents, grandchildren, siblings, nieces and nephews, aunts and uncles, spouses of family members, and anyone who the employee considers to be "like a family member".

[53] *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, ss. 12, 23. Prior to June 2006, the eligibility requirements restricted benefits to those caring for spouses, children or parents. The Ontario government has not indicated whether it will amend the parallel provisions of the *Employment Standards Act* to ensure that caregivers who are eligible for employment insurance benefits will be entitled to take leaves of absence from work to provide such care.

[54] See, for example, D. Cheal, M. Luxton and F. Woolley, *How Families Cope and Why Policy-Makers Need to Know* (Canadian Policy Research Network, 1998); L. Duxbury et al., *An Examination of the Implications and Costs of Work-Life Conflict in Canada* (Ottawa: Health Canada, June 1999).

[55] See, for example Fiona M. Kay, *Transitions and Turning Points, Women's Careers in the Legal Profession, A Report to the Law Society of Canada* (September 2004) and Joan C. Williams, "Hitting the Maternal Wall", *Academe* (November-December 2004).

[56] The leading case is *Health Sciences Association of British Columbia v. Campbell River and North Island Transition Society*, 2004 BCCA 260, May 10, 2004. This was an appeal from the decision of an arbitrator. The employee in this case was married with four children, the youngest of whom had very severe behavioural problems requiring specific parental and professional attention. She worked for the respondent on a part-time basis, from 8:30 a.m. to 3:00 p.m. Because of program changes, the respondent decided to change her shift to 11:00 a.m. to 6:00 p.m. The grievor was concerned because she needed to attend to her son after school hours. A medical report stated that her son was best served by having his mother care for him after school, noting that he had a major psychiatric disorder, and that his mother's after-school care was "extraordinarily important" to his prognosis. This information was provided to the employer; however, it did not adjust the grievor's schedule. The grievor attempted to work the schedule, but went off work after a few weeks, and was diagnosed with post-traumatic stress disorder. The arbitrator concluded that the ground of family status was not intended to capture circumstances such as these, and rejected the claim of the grievor. The Court of Appeal overturned the decision of the arbitrator, and concluded that "a *prima facie* case of discrimination is made out when a change in a term or condition of employment imposed by an employer results in a serious interference with a substantial parental or other family duty or obligation of the employee". The Court found that such a *prima facie* case had been made out in these circumstances.

[57] In one study, employees who reported high rates of work-life conflict were found to be absent from work an average of 13.2 days per year, as compared to 5.9 days per year for those who report low levels of work-life conflict (L. Duxbury et al, *An Examination of the Implications and Costs of Work-Life Conflict in Canada*, Ottawa: Health Canada, June 1999).

[58] Note that employees who are covered by the ESA and work for employers of over 50 employees may be entitled to limited unpaid emergency leave, as described above.

[59] Submission from ALOC.
[60] ESA s. 49.1 Consultees also raised concerns that the definitions of 'family member' in the ESA and the *Employment Insurance Act* were far too restrictive, and did not include siblings, grandparents, or other relatives dependent on the employee for care or assistance. Both programs now recognize a much broader range of relationships.
[61] ESA s. 50
[62] Similar concerns were brought to the Commission's attention during its consultation on discrimination against older Ontarians on the basis of age. In its consultation report, *A Time for Action*, the Commission recommended "That the Ministry of Labour extend the new leave provisions of the *Employment Standards Act 2000* to smaller workplaces (including those of less than fifty employees). *Supra*, note 16
[63] ESA, ss. 17, 17.1
[64] *Health Sciences Association of British Columbia v. Campbell River and North Island Transition Society*, *supra*, note 56.
[65] Submission from ALOC.
[66] In other jurisdictions, unreasonable denial of access to alternative work arrangements has been found to be discriminatory. For example, in an interesting Australian case, an employer's refusal to allow a female employee returning from maternity leave to move to part-time work was found to be sex discrimination, in that an unreasonable denial of part-time work was likely to disadvantage women because of their disproportionate responsibility for the care of children. *Escobar v. Rainbow Printing Pty Ltd. (No.2)* [2002] FMCA 122
[67] Some American studies have found that racialized employees are less likely to have access to 'family-friendly' workplace policies. See Debra B. Schwarz, *An Examination of the Impact of Family-Friendly Policies on the Glass Ceiling*, Report Prepared for the U.S. Department of Labor, Glass Ceiling Commission (New York: Families and Work Institute, 1994).
[68] *Nikoloudi v. Organismos Tilepikoinnoinion Ellads AE* , OJ C-106, 30.04.2005, p.1
[69] Expansion of access to pensions would require amendment of the Ontario *Pension Benefits Act*, which sets out the criteria non-full-time workers must meet in order to be eligible to participate in an employer-sponsored pension plan.
[70] *Knussman v. Maryland*, (272 F.3d 625 (4th Cir. 2001)
[71] *Trezza v. Hartford Inc. No. 98*, Civ. 2205, 1998 WL 912101 (S.D.N.Y. Dec. 30, 1998). For a helpful summary of the American caselaw in this area, see *The New Glass Ceiling: Mothers and Fathers Sue for Discrimination*, produced by Work Life Law at the American University Washington College of Law, November 2002.
[72] 16 December 1966, 993 U.N.T.S. 3, Can. T.S. 1976 No. 46 (entered into force 03 January 1976, accession by Canada 19 August 1976). The *General Comment on the Right to Adequate Housing* by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR General Comment 4 on Article 11(1), 13/12/91) clarifies that the right is to *adequate* housing, including considerations of security of tenure, accessibility, habitability, and affordability, among others. Financial costs associated with housing should not be at a level where the attainment and satisfaction of other basic needs are compromised or threatened. The right to adequate housing has also been affirmed in the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (18 December 1979, GA Res. 34/180 (entered into force 03 September 1981) accession by Canada 09 January 1982), and the *Convention on the Rights of the Child* (20 November 1989, GA Res. 44/25 (entered into force 02 September 1990) accession by Canada 12 January 1992, Article 18), which Canada has also ratified.
[73] (1998) 34 C.H.R.R. D/1; upheld (2001), 39 C.H.R.R. D/111 (Ont. Sup.Ct.)
[74] Ministry of Community and Social Services, Ontario Works Quarterly Statistical Report, www.gov.on.ca
[75] Social assistance rates were raised by 3% for both OW and ODSP recipients in early 2005. The maximum shelter allowance under Ontario Works ranges from $335 per month for a single person, to $694 per month for a family of six or more. A lone parent of two children would receive a shelter allowance of $571 per month, plus a basic needs allowance of up to $627 per month

(depending on the ages of the children), for a maximum total monthly income of $1198 per month (submission of MCSS).

[76] For a detailed discussion of the Commission's position on housing and older persons, refer to the Commission's *Policy on Discrimination Against Older Persons Because of Age* (Ontario Human Rights Commission, March 2002), online: Ontario Human Rights Commission <www.ohrc.on.ca>.

[77] *Supra,* note 73.

[78] Ont. Bd. Inq., May 2, 2002, unreported.

[79] *Ibid.*

[80] Ont. Bd. Inq., November 5, 2001, unreported.

[81] (1997), 30 C.H.R.R. D/345 (C.A. Que.)

[82] S.O. 1997, c. 24, s. 1

[83] (1994) C.H.R.R. Doc. 94-130 (Ont. Bd. Inq.)

[84] (1998), 33 C.H.R.R. D/479 (Ont. Bd. Inq.)

[85] S.O. 2000, c. 27

[86] *Micallef v. Glacier Park Lodge Ltd.*, (1998), 33 C.H.R.R. D/249 (BCHRT)

[87] *Supra,* note 4, at Article 11

[88] 20 November 1989, GA Res. 44/25 (entered into force 02 September 1990) accession by Canada 12 January 1992, Article 18

[89] *Supra,* note 73 at Article 11(1)

[90] United Nations Committee on the Elimination of Discrimination Against Women *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women: Canada* 12 August 1977, A/52/38/Rev. 1, paras. 306-343. Similar concerns were reiterated in 1998 by the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights and in 2003 by the Committee on the Rights of the Child.

Commission ontarienne des droits de la personne
Ontario Human Rights Commission

Ontario

LE COÛT DE LA PRESTATION DE SOINS

RAPPORT DE CONSULTATION SUR LA DISCRIMINATION FONDÉE SUR L'ÉTAT FAMILIAL

ISBN: 978-1-4249-4279-4
Approuvé par la Commission le 29 novembre 2006
Disponible sur disquette IBM compatible, sur bande sonore et en gros caractères
Également accessible sur l'Internet au site : www.ohrc.on.ca

Available in English

LE COÛT DE LA PRESTATION DE SOINS

Rapport de consultation sur la discrimination fondée sur l'état familial

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

ISBN 978-1-4249-4279-4
Approuvé par la Commission le 29 novembre 2006
Disponible sur disquette IBM compatible, sur bande sonore et en gros caractères
Également accessible sur l'Internet au site : www.ohrc.on.ca

Available in English

Nota : La forme masculine utilisée dans ce texte désigne, lorsqu'il y a lieu, aussi bien les femmes que les hommes.

Table des matières

I. SOMMAIRE 4
II. INTRODUCTION 6
III. L'ÉTAT FAMILIAL ET LES AUTRES MOTIFS PRÉVUS PAR LE *CODE* 8
1. L'état familial et le sexe 8
2. L'état familial et le handicap 10
3. L'état familial et l'âge 12
4. L'état familial, l'orientation sexuelle et l'identité sexuelle 13
5. L'état familial et matrimonial 15
6. L'état familial, la race et les motifs liés à la race 16
7. Autres problèmes 17
PRINCIPALES CONCLUSIONS 17
IV. DÉFINITION D'ÉTAT FAMILIAL 18
1. Définition actuelle du *Code* 18
2. Limites de la définition actuelle 18
3. Principes et considérations 21
Prestation de soins et interdépendance 22
Engagement 23
Considérations pratiques et restrictions 24
4. Approches à l'égard d'une définition 24
PRINCIPALES CONCLUSIONS 26
V. EMPLOI 27
1. Introduction 27
2. Accommodement des besoins liés à la prestation de soins 31
Le contexte du devoir d'accommodement lié à l'état familial 31
L'état familial et le devoir d'accommodement en vertu du *Code* 35
3. Obstacles au lieu de travail courants 37
Défaut de reconnaître l'éventail des besoins en matière de soins 37
Politiques d'absentéisme et congés autorisés 38
Heures de travail 40
Exigences concernant les voyages 43
Accès aux régimes de travail flexibles 43
Accès aux avantages sociaux 45
Perceptions négatives et stéréotypes 46
PRINCIPALES CONCLUSIONS 47
VI. LOGEMENT 48
1. Introduction 48
Le rôle de la pauvreté 48
Nombre de logements adéquats abordables 49
Attitudes discriminatoires et stéréotypes 51
2. Refus de louer un logement aux familles avec de jeunes enfants 53
3. Critères de location 55
Information sur le revenu 55

Antécédents en matière de crédit 56
Co-signataires 57
Antécédents en matière de logement 57
Antécédents en matière d'emploi 58
4. Politiques liées à l'occupation du logement 59
Politiques d'occupation 59
Définition de « locataire » 60
Politiques interdisant les transferts 61
Motifs de santé et de sécurité 61
Accès aux installations récréatives et aux aires communes 62
Autres questions 62
5. Enfants bruyants 63
PRINCIPALES CONCLUSIONS 65
VII. SERVICES 66
1. Contexte 66
2. Attitudes négatives et stéréotypes 66
3. Conception universelle et accommodement des besoins 67
4. Définitions étroites de la famille 69
5. Endroits sans enfants et limites d'âge 69
6. Éducation 70
PRINCIPALES CONCLUSIONS 73
VIII. RÔLES ET RESPONSABILITÉS 74
1. Gouvernement 74
2. Employeurs, propriétaires de logement et fournisseurs de services 75
3. Commission 75
IX. ORGANISMES QUI ONT PRÉSENTÉ DES MÉMOIRES 77
NOTES EN FIN DE TEXTE 79

I. SOMMAIRE

Le coût de la prestation de soins est le rapport final des recherches et des consultations publiques de la Commission ontarienne des droits de la personne (la « Commission ») sur les questions liées au motif de l'état familial.

L'état familial est un des motifs les plus mal compris du *Code des droits de la personne* de l'Ontario (le « *Code* »). Les consultations de la Commission ont démontré que les employeurs, les propriétaires de logement et les fournisseurs de services, de même que les plaignants éventuels et les intervenants, ne sont pas au courant des protections des droits de la personne relatifs à l'état familial aux termes du *Code*, ni des enjeux et des obstacles reliés à ce motif de discrimination.

L'état familial comporte de nombreux aspects, mais la prestation de soins – et le coût de la prestation de ces soins – en est l'essence même. Un grand nombre de personnes estiment que notre obligation et notre désir de prendre soin de nos proches sont un élément essentiel de notre identité. La Commission a appris que le manque de reconnaissance, de valeur et de soutien à l'égard de la prestation de soins désavantage grandement les soignants qui tentent d'obtenir et de conserver un emploi, un logement et des services. Étant donné que la prestation de soins est très étroitement liée aux rôles assumés par les deux sexes, ce désavantage affecte particulièrement les femmes. En outre, les désavantages auxquels font face les soignants sont multipliés quand ils sont chefs de famille monoparentale; handicapés ou prennent soin de personnes handicapées; gais, lesbiennes, bisexuels ou transgendéristes; racialisés ou Autochtones.

Les changements démographiques, notamment le nombre croissant de familles monoparentales, la participation accrue des femmes au marché du travail et le vieillissement de la population, conjugués à l'érosion des soutiens sociaux et aux exigences accrues du lieu de travail, multiplient les pressions sur les soignants.

Les protections pour les soignants prévues dans le *Code* sont relativement étroites, se rapportant uniquement aux relations parent-enfant et aux relations entre conjoints. Or, il arrive souvent que les personnes âgées ou handicapées, en particulier, comptent sur un vaste éventail de soignants, y compris leurs frères et sœurs, les membres de leur famille élargie et d'autres personnes avec lesquelles elles entretiennent des relations. Le manque de reconnaissance et de soutiens à l'égard de ces relations, aussi bien dans le *Code* que dans le contexte social plus vaste, peut poser un fardeau tant aux soignants qu'aux personnes qui comptent sur leurs soins.

Les lieux de travail ne s'adaptent pas rapidement aux réalités changeantes de la famille et cet état de fait, conjugué à l'intensification du travail et à la montée du

travail occasionnel, à temps partiel et temporaire, a rendu la relation entre la famille et le milieu du travail beaucoup plus stressante. Le manque de souplesse inutile et les hypothèses périmées posent des obstacles à l'emploi pour les soignants. Les employeurs peuvent prendre des mesures positives pour éliminer ces obstacles, notamment améliorer l'accès aux modes de travail non conventionnels, veiller à ce que les employés à temps partiel soient traités équitablement, réexaminer les politiques relatives aux heures de travail et aux congés autorisés et formuler des politiques et procédures d'accommodement.

Les familles ayant de jeunes enfants sont depuis longtemps confrontées à des désavantages de taille sur le marché du logement locatif, à cause de la discrimination généralisée parmi les propriétaires, le nombre restreint de logements abordables et la pauvreté excessive parmi les parents seuls, les personnes racialisées, les Autochtones et autres familles vulnérables. La Commission reconnaît qu'il faudra travailler fort pour sensibiliser les propriétaires et les locataires à leurs droits et responsabilités en vertu du *Code* et s'attaquer aux obstacles systémiques au sein du marché du logement locatif.

La Commission a entendu parler des obstacles qui entravent l'accès des familles à une gamme de services, notamment l'aide sociale, le transport, les soins de santé et l'éducation. Il importe que les fournisseurs de services reconnaissent la diversité des familles de l'Ontario et conçoivent leurs services de manière à reconnaître les besoins liés à l'état familial. Les limites d'âge et les endroits « sans enfants » doivent être utilisés avec prudence, car ce genre de politique pourrait enfreindre le *Code*.

Les employeurs, propriétaires et fournisseurs de services ne peuvent, par eux-mêmes, résoudre ces problèmes complexes. Le gouvernement a l'obligation d'offrir un soutien social adéquat aux soignants, notamment des services aux aînés, des services de garde d'enfants et des services aux personnes handicapées; des normes minimales prescrites par la loi permettant aux soignants de travailler; des logements abordables adéquats; et des services gouvernementaux facilement accessibles. Sans ce soutien, les soignants continueront d'être confrontés à des obstacles systémiques de taille.

La Commission jouera également un rôle prépondérant dans le règlement des enjeux liés à l'état familial. Elle formulera des politiques et directives sur l'état familial pour clarifier les mesures que les employeurs, propriétaires et fournisseurs de services doivent prendre pour respecter le *Code*. Elle s'occupera également de communiquer les résultats de cette consultation et de mieux sensibiliser les intervenants clés à ces questions. La Commission espère que ce rapport sensibilisera le public à l'importance et à l'impact de ce motif de discrimination énoncé dans le *Code*, encouragera le dialogue sur les questions soulevées et fournira à la collectivité une ressource qui l'aidera à protéger les droits de la personne relatifs à l'état familial énoncés dans le *Code*.

II. INTRODUCTION

Les fonctions que nous assumons à titre de membres d'une famille sont un élément central de notre vie. Nous valorisons notre capacité d'offrir des soins et un soutien émotionnel, social, physique et financier aux membres de notre famille quand ils en ont besoin et comptons sur notre famille pour nous les dispenser en cas de besoin.

La façon dont nous dispensons et recevons des soins dans le cadre de nos relations familiales affecte profondément la majorité de nos décisions et perspectives de vie, à savoir l'endroit où nous vivons, notre travail et nos perspectives sociales et économiques. Ce mécanisme varie en fonction de notre sexe, de notre état matrimonial, de notre orientation sexuelle, de notre statut socioéconomique, selon que nous sommes une personne handicapée ou comptons une personne handicapée dans notre famille ou sommes membres d'un groupe racialisé, entre autres.

Le législateur a ajouté le motif de discrimination fondée sur l'état familial au *Code des droits de la personne* de l'Ontario (le « *Code* ») en 1982, ayant reconnu que l'identité en tant que membres d'une famille, et les responsabilités connexes en matière de prestation de soins, peuvent désavantager les particuliers et les priver des possibilités et des avantages d'une manière qui est grave, systémique et injurieuse pour la dignité. Prenons la situation d'une mère célibataire à laquelle les propriétaires refusent systématiquement un logement lorsqu'ils découvrent son statut; celle du parent d'un enfant handicapé qui perd son emploi parce que son employeur refuse de lui accorder des conditions de travail souples; de la femme âgée qui est pauvre car, ayant passé sa vie à prendre soin de ses parents, de ses enfants et des membres de sa famille, elle n'a pas de pension et ses revenus sont inadéquats. Ces situations soulèvent d'importantes questions en matière de droits de la personne.

Il y a un sérieux manque de sensibilisation aux droits et responsabilités reliés à l'état familial aux termes du *Code* de même qu'à l'impact significatif de l'état familial sur les perspectives et le vécu. Ce manque de sensibilisation affecte les employeurs, les propriétaires de logement, les intervenants communautaires, les fournisseurs de services et le grand public.

Pour ces raisons, en 2005 la Commission ontarienne des droits de la personne (la « Commission ») a entamé une consultation publique sur les droits de la personne et l'état familial. La consultation a été lancée en mai 2005 avec la publication du document de travail intitulé *Les droits de la personne et la famille en Ontario*. Le document de travail énonçait les questions clés et invitait les parties intéressées à présenter des observations. En même temps, la Commission a distribué un questionnaire et l'a affiché sur son site Web, invitant

la population ontarienne à partager son expérience de l'impact de l'état familial sur le logement, l'emploi et les services. Ces renseignements ont été envoyés à plus de 300 intervenants.

La Commission a reçu des mémoires d'environ 120 organismes et particuliers comptant des employeurs, des syndicats, des propriétaires de logement, le gouvernement, des universitaires, des organismes communautaires, des cliniques juridiques, des fournisseurs de services, des organismes professionnels et des groupes d'intervention. Se fondant sur les renseignements tirés des questionnaires et des mémoires, durant l'automne 2005, la Commission a organisé quatre tables rondes sur des préoccupations précises : les questions affectant les personnes âgées[1], la définition de l'état familial, l'emploi et le logement.

La Commission remercie toutes les personnes qui ont participé à ce processus. Nous tenons à reconnaître le temps et les efforts que les particuliers et les organismes ont investis dans la préparation des mémoires écrits et la participation aux tables rondes. La portée et la qualité de l'information reçue ont permis à la Commission d'élaborer ce rapport et serviront de fondement à des travaux subséquents dans ce domaine.

La Commission espère que le présent rapport de consultation contribuera à mieux sensibiliser les établissements et les particuliers aux droits et responsabilités associés à l'état familial en vertu du *Code*. Se basant sur ce rapport, la Commission entend effectuer d'autres travaux dans ce domaine pour renforcer la sensibilisation, améliorer la compréhension et régler les problèmes systémiques.

III. L'ÉTAT FAMILIAL ET LES AUTRES MOTIFS PRÉVUS PAR LE *CODE*

L'expérience de chaque personne en ce qui a trait à son état familial est profondément influencée par d'autres aspects de son identité, notamment le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge, la race, le statut matrimonial ou l'incapacité : voilà quel était le thème principal des mémoires reçus par la Commission. Par exemple, l'expérience d'un parent vieillissant qui a un enfant handicapé sera différente de celle d'une mère célibataire autochtone à la recherche d'un logement. Une mère mariée hétérosexuelle intéressée à développer sa carrière ne sera pas confrontée aux mêmes obstacles qu'un couple composé de lesbiennes qui s'occupe de l'éducation de ses enfants. Au-delà de l'expérience partagée des obstacles fondés sur la prestation de soins, le recoupement entre les divers motifs du *Code* peut donner lieu à des formes de discrimination uniques et complexes. Il est essentiel d'envisager le contexte intégral des questions liées à l'état familial pour comprendre le fond du problème. On trouvera ci-après certaines questions soulevées par le recoupement entre l'état familial et le sexe, l'incapacité, l'orientation sexuelle, la race et les motifs liés à la race et l'âge.

1. L'état familial et le sexe

> *Nous vivons dans un monde où les rôles et les stéréotypes assignés à chacun des sexes existent. Ces rôles et stéréotypes posent des obstacles aussi bien aux hommes qu'aux femmes.*
>
> TCA Canada

Les femmes continuent d'assumer la majeure partie des responsabilités lorsqu'il s'agit de prendre de soin des enfants, des parents vieillissants ou des membres de la famille qui sont handicapés. Les femmes consacrent plus de temps aux activités associées à la prestation de soins et sont généralement les principales responsables du soin des membres de la famille. Plus de 70 p. 100 des soins informels sont dispensés par les femmes[2].

Les personnes consultées ont souligné que la prestation de soins est tellement étroitement associée au partage des rôles entre les sexes qu'il est impossible d'envisager adéquatement l'état familial sans examiner de près les questions liées au sexe. Les questions liées à l'état familial sont souvent qualifiées de « questions relatives aux femmes »; en même temps, plusieurs ont précisé qu'il sera impossible de réaliser des progrès réels tant que ces questions seront perçues uniquement comme des « questions relatives aux femmes ». Les effets des responsabilités des femmes en matière de prestation de soins sont la clé du désavantage continu auquel les femmes sont confrontées dans le secteur de l'emploi, du logement et dans la société en général.

Les organisations qui ont présenté des mémoires et les participants aux tables rondes ont soulevé divers facteurs qui poussent les femmes à assumer plus de responsabilités sur le plan de la prestation de soins, notamment un revenu gagné inférieur, les normes concernant le sexe et les responsabilités familiales et le manque d'accommodement de la part des employeurs. Le Centre de la défense des personnes handicapées a précisé que les familles des enfants handicapés tendent à suivre le modèle traditionnel de la mère à la maison, indiquant que des pressions extrêmes sont exercées sur les femmes pour qu'elles quittent le monde du travail et retournent à la maison[3].

Un grand nombre de personnes consultées ont parlé des pressions exercées sur les femmes qui travaillent en ce qui concerne leurs responsabilités comme soignantes. Les TCA ont parlé à la Commission des préoccupations des travailleuses de l'automobile concernant la journée double ou triple et la situation « sandwich » dans laquelle elles se trouvent lorsqu'elles prennent soin des enfants et des parents. Certaines personnes ont mentionné que les obligations en matière de soins et le manque d'accommodement et de soutien incitent les femmes à travailler à temps partiel ou à quitter le monde du travail.

Des conventions et documents internationaux reflètent ces réalités. La *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*[4] exige que les États parties, afin de promouvoir l'égalité des femmes, prennent toutes les mesures qui s'imposent pour faire bien comprendre que la maternité est une fonction sociale et pour encourager la fourniture des services sociaux d'appui nécessaires pour permettre aux parents de combiner les obligations familiales avec les responsabilités professionnelles et la participation à la vie publique. La *Déclaration et Programme d'action de Beijing* de 1995 reconnaissait que les mauvaises conditions dans lesquelles les femmes travaillent constituent un obstacle important qui empêche celles-ci de s'épanouir pleinement[5].

Des pays étrangers ont reconnu que le non-accommodement des responsabilités associées à la prestation de soins a un impact négatif sur les femmes et constitue une forme de discrimination fondée sur le sexe. Par exemple, en Australie, la *Sex Discrimination Act* interdit explicitement aux employeurs d'exercer une discrimination fondée sur les responsabilités familiales à l'égard de leurs employés. Le défaut d'accommoder les responsabilités familiales des travailleurs a été considéré comme une forme de discrimination indirecte fondée sur le sexe[6]. La Nouvelle-Galles du Sud interdit la discrimination dans le secteur de l'emploi à l'égard des personnes responsables de la prestation de soins; les employeurs ont été obligés d'accommoder les responsabilités en matière de soins à moins que cela ne leur cause un préjudice injustifiable[7]. Aux États-Unis, des problèmes relatifs à l'accommodement des besoins liés aux responsabilités familiales ont fait l'objet de poursuites pour discrimination fondée sur le sexe[8].

Les rôles et les stéréotypes assignés à chacun des sexes ont également des effets négatifs sur les hommes. On croit généralement que les hommes n'assument pas et ne devraient pas assumer une grande partie des responsabilités associées à la prestation de soins. Lorsqu'ils le font, ils sont assujettis à un traitement négatif. Comme l'affirmait un mémoire :

> Au travail, on s'attend, bien que cela ne soit pas toujours toléré, à ce que les femmes assument des responsabilités sur le plan des soins. Cela peut être un avantage mais cela peut également servir à discréditer les travailleuses. D'un autre côté, la prévalence de cette attitude suggère que lorsque les responsabilités des hommes en matière de soins affectent leur travail il y a souvent de la surprise et de l'opposition.

On peut soutenir que, en dehors du motif de l'état familial, le manque de reconnaissance et d'accommodement des responsabilités en matière de soins découlant des rôles et des hypothèses invétérés assignés à chacun des sexes a des retombées négatives pour les femmes et, dans certains cas, pour les hommes. À ce titre, il peut, dans les circonstances appropriées, être considéré comme une discrimination fondée sur le sexe.

On doit prêter une attention spéciale à la situation des femmes qui sont victimes de violence conjugale. En effet, les politiques d'absentéisme sévères peuvent les assujettir à des mesures disciplinaires ou même leur faire perdre leur emploi. Un organisme de lutte contre la violence à l'égard des femmes et des enfants affirme ce qui suit :

> La discrimination exercée par les propriétaires à l'égard des mères célibataires pose un risque grave aux femmes pour lesquelles nous travaillons. Il n'est pas inhabituel de voir les femmes confrontées à une telle discrimination de poursuivre une relation de violence parce qu'elles n'ont aucun autre endroit où aller. Or, une fois qu'une femme est retournée vivre avec son abuseur, celui-ci peut invoquer son incapacité à trouver un logement pour l'empêcher de le quitter de nouveau.
>
> Metropolitan Action Committee on Violence Against Women (METRAC)

Les désavantages vécus par les soignantes sont exacerbés lorsque celles-ci prennent soin des membres de leur famille qui sont handicapés ou si elles sont racialisées, transgendéristes, lesbiennes ou bisexuelles, parent unique ou sont elles-mêmes handicapées.

2. L'état familial et le handicap

Les personnes qui prennent soin des membres de leur famille qui sont handicapés doivent surmonter des enjeux et des obstacles encore plus graves que les autres personnes soignantes. En effet, elles exercent leurs responsabilités alors que les soutiens sociaux offerts aux personnes

handicapées et à leurs soignants sont nettement inadéquats. Une étude récente a révélé que plus de deux millions de personnes au Canada ont besoin d'aide pour accomplir leurs activités quotidiennes. La majorité de cette aide est fournie par des membres de la famille vivant avec la personne ou dans un logement séparé[9].

Pour certaines familles, l'enjeu principal ne porte pas sur les responsabilités en elles-mêmes mais sur les difficultés découlant des obstacles systématiques à l'intégration dans la collectivité, par exemple lorsque les enfants ne sont pas intégrés dans le système d'éducation ou que les particuliers n'ont pas accès aux services de transport[10]. Comme le mentionne une étude de l'Association canadienne pour l'intégration communautaire :

> Le manque continu de soutien aux personnes handicapées et l'incapacité de la collectivité à défendre et à inclure les personnes handicapées empêchent la famille de suivre les étapes naturelles de la prestation de soins... Les soutiens inflexibles et les systèmes et pratiques communautaires d'exclusion obligent les familles à assumer un plus grand rôle dans la prestation de soutiens au membre de leur famille qui est handicapé... Les parents, conjoints, frères et sœurs et enfants plus âgés qui dispensent les soins sans soutien extérieur doivent assumer un rôle qui va au-delà de celui de soignant. En effet, leur rôle est élargi pour inclure la prestation de niveaux de soutien souvent non viables, allant au-delà de ceux d'une famille typique[11].

Les répercussions sur les membres des familles des personnes handicapées sont nombreuses. Une étude a indiqué que les travailleurs ayant des enfants handicapés sont plus aptes à refuser les heures supplémentaires, à réduire leurs heures de travail et à refuser les promotions[12]. Les enfants handicapés sont plus aptes à vivre dans la pauvreté, leurs parents sont deux fois plus portés à compter sur l'aide sociale comme source principale de revenu et ces familles ont de la difficulté à trouver des logements accessibles dans les collectivités offrant le soutien nécessaire[13].

> Ma fille est atteinte de troubles mentaux depuis l'âge de sept ans et, en tant que mère célibataire, j'ai cessé de travailler pour m'occuper d'elle. Nous vivons maintenant dans la pauvreté...En tant que parent seul, je n'ai pas assez d'argent pour payer les traitements coûteux de mon enfant... [Le manque d'argent] a affecté notre logement et ma capacité de m'occuper convenablement de mon enfant et, notamment, de lui offrir des médicaments, une saine nutrition, des vêtements et des sorties.
>
> Particulier

Il faut également prêter attention à la situation des personnes handicapées qui sont elles-mêmes des soignantes. Ces personnes peuvent être désavantagées à plusieurs points de vue. Ainsi, les parents handicapés sont l'objet de stéréotypes

concernant leur capacité d'assurer la sécurité de leurs enfants ou de leur offrir des soins de base et peuvent être assujettis à des enquêtes injustifiées de la part des agences de protection de l'enfance. En outre, ils ont parfois de la difficulté à trouver des services accessibles pour eux-mêmes en qualité de soignants. Par exemple, le Centre de la défense des personnes handicapées a été avisé que les fournisseurs de services de transport spécialisé autorisent rarement un parent handicapé à voyager avec un enfant. Cela signifie que les parents handicapés n'ont pas de moyen de transport pour emmener leurs enfants à leurs rendez-vous, à la garderie ou en excursion.

3. L'état familial et l'âge

Un grand nombre de mémoires ont fait remarquer les difficultés particulières auxquelles font face les parents vieillissants d'enfants handicapés. En vieillissant, les parents découvrent souvent qu'ils ne sont pas en mesure de dispenser les soins exhaustifs dont leurs enfants ont besoin et qu'ils sont incapables d'accéder aux soutiens communautaires nécessaires au maintien du bien-être social, émotionnel et physique de leurs enfants. Les parents ressentent parfois une anxiété terrible quant au sort de leurs enfants lorsqu'ils ne pourront plus prendre soin d'eux[14].

D'autres mémoires ont fait état du nombre accru de grands-parents qui prennent soin de leurs petits-enfants. Environ 20 000 enfants en Ontario sont présentement soignés par leurs grands-parents, dont près de la moitié sont des grands-mères célibataires. Bon nombre d'entre elles ont de graves problèmes de santé et de mobilité. Environ un tiers de ces familles vivent dans la pauvreté. Or, les besoins uniques de ce groupe de soignants sont souvent ignorés[15]. Une grand-mère prenant soin d'un petit-fils ayant des besoins particuliers a déclaré à la Commission qu'elle a dû quitter un bon emploi et prendre un emploi à temps partiel pour s'en occuper, en plus de vendre sa maison pour payer les frais. Par conséquent, elle est incapable d'économiser en vue de sa retraite.

Comme la Commission l'a indiqué dans *Il est temps d'agir : Faire respecter les droits des personnes âgées en Ontario*[16], le manque de soutien social pour les membres des familles qui prennent soin de personnes âgées reste un problème significatif et urgent. La Commission a entendu parler encore une fois durant cette consultation des besoins croissants et urgents reliés aux soins aux aînés qui sont dispensés, en grande partie, dans la collectivité par les membres de la famille. Le manque de soutien accordé à ces soignants par le gouvernement, les employeurs et les fournisseurs de services a des répercussions importantes sur la qualité de vie des personnes âgées de l'Ontario et des personnes qui leur dispensent des soins[17].

De l'autre côté des spectres de l'âge, les jeunes parents sont confrontés à d'importants enjeux. Les nombreux stéréotypes négatifs concernant les jeunes parents les empêchent de trouver un logement et entravent l'accès aux services.

Par exemple, les employeurs et les propriétaires de logement peuvent penser que les jeunes manquent de maturité, ce qui pose des difficultés à ces derniers sur le plan de l'accès à l'emploi ou au logement.

> La discrimination à mon égard était due en grande partie au fait que je suis mère célibataire. J'avais 19 ans lorsque ma fille est née et j'ai eu beaucoup de difficulté à trouver un travail ou un logement. Les gens croient que votre état de mère célibataire signifie nécessairement que vous avez des problèmes. Ils ne vous font pas confiance. Parce que vous êtes célibataire, ils savent que vous devez faire deux fois plus d'efforts pour élever un enfant et, parce que vous êtes jeune, ils pensent que vous êtes simplement irresponsable et voulez vous amuser.
>
> Particulier

Les jeunes parents sont beaucoup plus susceptibles d'être pauvres : en 2001, 48,1 p. 100 des familles dont le principal soutien économique avait moins de 25 ans étaient des familles à faible revenu[18]. Or, un revenu faible les désavantage considérablement sur le marché du logement[19]. Aux tables rondes, la Commission a appris que ces obstacles sont particulièrement prononcés pour les jeunes parents des communautés autochtones et des groupes racialisés.

4. L'état familial, l'orientation sexuelle et l'identité sexuelle

La Coalition pour les droits des lesbiennes et personnes gaies en Ontario a déclaré que les stéréotypes négatifs concernant l'aptitude des personnes gaies, lesbiennes ou bisexuelles à assumer le rôle de parents ou de modèles de comportement sont encore très courants en Ontario et la Commission a entendu dire que des stéréotypes semblables affectent les personnes transgendéristes[20]. Par conséquent, les parents qui appartiennent aux communautés lesbiennes, gaies, bisexuelles et transgendéristes sont confrontés à des difficultés distinctes en ce qui concerne l'état familial.

Les tribunaux ont reconnu le désavantage historique des mères lesbiennes et de leurs enfants et que ces familles continuent d'être confrontées à des obstacles juridiques et à une marginalisation sociale[21].

Les personnes consultées ont décrit les enjeux associés à l'acte de devenir parent, notamment les restrictions fédérales sur l'utilisation du sperme. Un autre enjeu portait sur la nécessité pour les parents qui sont lesbiennes de faire adopter l'enfant par l'une d'elles pour être reconnues comme parent.

> Quand nous avons présenté une demande de certificat de naissance au registraire général, on nous a dit qu'un parent non biologique n'était pas reconnu sur le certificat de naissance et que nous devions prendre des mesures légales pour réaliser une adoption par un beau-parent. Ma partenaire n'est pas et ne sera jamais un beau-parent pour notre fils.

> Par contre, les couples hétérosexuels qui utilisent le sperme d'un donneur pour concevoir ne sont PAS tenus de procéder à une adoption par un beau-parent coûteuse et longue. Le père, en dépit du fait qu'il n'est pas un parent biologique, peut figurer sur le certificat de naissance original et n'est pas considéré comme le beau-parent de l'enfant.

L'effet discriminatoire de telles politiques a été reconnu dans une récente décision de la Cour supérieure de justice de l'Ontario rendue dans la cause *M.D.R. c. Ontario (Deputy Registrar General)*[22]. L'affaire concernait des parents qui sont lesbiennes, dont les enfants ont été conçus par l'insémination du sperme d'un donneur anonyme, qui cherchaient à inclure des précisions sur les deux parents sur la Déclaration de naissance vivante de chaque enfant. Le Tribunal a déterminé que les dispositions de la *Loi sur les statistiques de l'état civil* interdisant cette inclusion enfreignaient l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* portant sur le sexe et l'orientation sexuelle et a donné à l'Assemblée législative douze mois pour remédier aux vices sur le plan constitutionnel[23].

Un participant à une table ronde a appelé ces genres de questions des « dénis de l'état familial ».

À cause des attitudes négatives à l'égard de leurs aptitudes parentales, les parents qui sont des personnes lesbiennes, gaies et bisexuelles peuvent avoir de la difficulté à obtenir des services dans un environnement accueillant et inclusif. Même lorsque les services et soutiens sont disponibles, les familles lesbiennes, gaies et bisexuelles hésitent parfois à s'en prévaloir parce qu'elles ont peur des conséquences de la divulgation de leur orientation sexuelle.

La Commission a appris que la prévalence de la transphobie nuit à la reconnaissance publique des familles transsexuelles.

> Parce que ma partenaire de même sexe est également transsexuelle, j'hésite sérieusement à l'emmener au pique-nique de ma compagnie – les liens familiaux sont importants dans mon environnement de travail actuel – mais cela me pose un problème parce que je sais que ce pique-nique vise à intégrer les employés davantage à la compagnie et à établir des liens entre eux.
>
> Particulier

La Commission a également appris que les structures et les programmes élaborés en fonction de concepts hétérosexuels de la famille et du parentage ne répondent pas aux besoins des familles lesbiennes, gaies et bisexuelles. En fait, peu de services répondent aux besoins particuliers de ces communautés, surtout à l'extérieur des régions urbaines.

Les membres des communautés lesbiennes, gaies, bisexuelles et transgendéristes sont parfois harcelés parce qu'ils appartiennent à une famille non traditionnelle. Par exemple, Services à la famille-Canada a déclaré à la Commission que les enfants des parents appartenant aux communautés lesbiennes, gaies et bisexuelles sont parfois victimes d'intimidation, de tourments et de railleries à cause de l'orientation sexuelle de leurs parents.

5. L'état familial et matrimonial

Les mères seules (y compris les veuves, les mères célibataires et les divorcées) sont un des segments de la population qui augmentent le plus rapidement. En 2001, près d'un quart des familles avec enfants étaient des familles monoparentales et la majorité d'entre elles avaient un chef féminin[24]. Ces familles sont économiquement les plus vulnérables, affichent des taux de pauvreté élevés et tendent à rester pauvres pendant longtemps[25].

Il y a un ensemble puissant de stéréotypes négatifs à propos des mères seules. Quelques mémoires ont mentionné l'image persistante qui caractérise les familles monoparentales; on les considère comme des familles peu méritantes qui ont échoué. On présume que ces familles sont dysfonctionnelles et que ces femmes sont paresseuses, ne veulent pas vraiment travailler et préfèrent recevoir l'aide sociale [26].

> Le stigmate qui frappe les parents seuls existe encore et on l'associe presque toujours à une famille dysfonctionnelle. Il est perpétué par les médias et, malheureusement, par les travailleurs sociaux et les chercheurs.
>
> Services à la famille-Canada

L'Association des enseignantes et des enseignants catholiques anglo-ontariens a fait remarquer que le manque de soutien financier ou personnel aux parents seuls signifie que les problèmes qui affectent généralement les soignants ont des répercussions personnelles et financières plus importantes sur ces familles.

> Les problèmes auxquels nos membres font face sont exacerbés dans le cas des parents seuls. Ils sont souvent appelés à prendre des décisions qui affectent leur travail et leur famille sans bénéficier du soutien de leur employeur ni de la famille. Les enseignantes chefs de familles monoparentales subissent des conséquences financières lorsqu'elles doivent prendre congé ou réduire leurs heures de travail parce qu'elles n'ont pas de soutien de l'extérieur.

Ce rapport met en évidence les nombreux obstacles pratiques que ces familles doivent surmonter pour trouver un emploi et un logement adéquat.

Un autre aspect du recoupement entre l'état familial et matrimonial concerne la situation des familles recomposées ou à garde partagée. Parce que ces familles entretiennent des relations complexes, elles ont des besoins uniques qui ne sont pas toujours pris en compte dans l'élaboration des services et des programmes. Ainsi, les règles d'admissibilité aux services de garde d'enfants subventionnés n'accommodent pas toujours les réalités de la garde partagée, notamment lorsque les modalités de la garde obligent les enfants à se déplacer d'une compétence à l'autre. De plus, deux parents qui vivent séparément et partagent la garde de leurs enfants sont forcés de payer des frais de logement et de garderie à deux endroits, ce qui leur impose un énorme fardeau financier.

6. L'état familial, la race et les motifs liés à la race

Le *Code* interdit la discrimination fondée sur la race et sur plusieurs motifs étroitement liés à la race : couleur, origine ethnique, ascendance, lieu d'origine et croyance. Le recoupement entre ces motifs et l'état familial est complexe.

Comme l'ont mentionné plusieurs personnes, les stéréotypes négatifs associés à la race se maintiennent.

> Les stéréotypes concernant les groupes ethniques et le mythe des pratiques de parentage « différentes » restent courants et impliquent que certains groupes ethniques ne protègent pas adéquatement leurs enfants, s'attendent à ce que d'autres personnes s'occupent d'eux dans les endroits publics, etc.
>
> Services aux familles-Canada

Ces stéréotypes ont des conséquences diverses. Ainsi, les écoles ou les agences de protection de l'enfance enquêtent parfois sur les parents appartenant à une communauté racialisée parce qu'elles présument que leurs familles sont dysfonctionnelles. Les attitudes racistes créent également des obstacles pour les familles racialisées qui cherchent un logement.

Les nouveaux immigrants et réfugiés ont des problèmes uniques en ce qui concerne l'accès au logement, à l'emploi et aux services. Par exemple, comme ils sont incapables de fournir des références, les propriétaires leur demandent souvent de verser des dépôts de garantie importants et/ou de fournir des garants. Le Conseil ontarien des organismes de service aux immigrants signale que les organismes d'établissement ont énormément de difficulté à trouver des logements locatifs adéquats pour les nouveaux réfugiés en provenance de pays où la famille moyenne est plus nombreuse. Ces familles sont forcées de vivre dans des logements surpeuplés ou inférieurs aux normes.

Le taux de pauvreté disproportionné au sein des communautés racialisées signifie que les stéréotypes, la discrimination et les obstacles systémiques ont un

impact disproportionné sur ces communautés. Comme un participant à une table ronde l'a fait remarquer, les personnes racialisées étant souvent embauchées en dernier et licenciées en premier, elles sont moins portées à demander à leur employeur d'accommoder leurs besoins familiaux.

7. Autres problèmes

Les participants ont également parlé à la Commission des problèmes que rencontrent les familles formées par adoption. L'Adoption Council of Canada a exprimé des préoccupations concernant les obstacles que les personnes adoptées et leurs parents biologiques doivent surmonter pour avoir accès à des renseignements personnels, obstacles auxquels les autres familles ne sont pas confrontées[27]. L'Adoption Council a également soulevé le problème du traitement des enfants adoptés à l'étranger au regard de la citoyenneté et le problème des familles adoptives en vertu des dispositions relatives à la grossesse et au congé parental de la *Loi sur l'assurance-emploi*[28].

La Foster Parents Society of Ontario a indiqué que les enfants élevés dans une famille d'accueil font face à un grand nombre d'enjeux et d'obstacles au sein du système d'éducation et du système judiciaire. Ces familles ont des problèmes d'accès au logement et aux services des sociétés d'assurance. L'Ontario Federation of Indian Friendship Centres (OFIFC) fait remarquer que les jeunes pris en charge par la Société d'aide à l'enfance en tant que pupilles de la Couronne font souvent l'objet de discrimination à cause de leurs circonstances.

Quelques participants aux tables rondes ont dit à la Commission que les problèmes associés à l'état familial sont exacerbés dans le cas des personnes du Nord de l'Ontario, parce que le niveau de service et d'emploi est inférieur. Ainsi, un participant a mentionné que dans les collectivités accessibles uniquement par avion, les personnes gravement malades sont transportées par air à l'hôpital le plus proche et leurs soignants doivent donc s'absenter de leur travail pendant longtemps, risquant ainsi de perdre leur emploi. En outre, dans le Nord, les emplois sont souvent à court terme et les employeurs sont moins disposés à aider les employés à assumer leurs obligations familiales.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Le gouvernement, les employeurs et les fournisseurs de logements et de services devraient tenir compte des effets croisés qu'ont sur les personnes identifiées par l'état familial : le sexe, un handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la race et les motifs liés à la race, quand ils élaborent et mettent en œuvre des programmes, des politiques et des services.

IV. DÉFINITION D'ÉTAT FAMILIAL

1. Définition actuelle du Code

Le *Code* prévoit deux motifs de protection pour les personnes qui se trouvent dans une relation : l'état matrimonial et l'état familial. L'article 10 du *Code* définit l'« état matrimonial » comme étant le « fait d'être marié, célibataire, veuf, divorcé ou séparé. Est également compris le fait de vivre avec une personne dans une union conjugale hors du mariage. » L'« état familial » est défini comme étant le « fait de se trouver dans une relation parent-enfant. »

Les motifs de l'état matrimonial et de l'état familial se recoupent pour couvrir un éventail de types de familles, notamment les familles monoparentales et recomposées, de même que les unions libres.

Conformément au principe selon lequel les droits de la personne doivent recevoir une interprétation large dans le cadre d'une analyse en fonction de leur objectif[29], les tribunaux ont interprété généreusement le motif de l'état familial et ont jugé que celui-ci s'applique aux familles adoptives, aux familles d'accueil et aux parents qui sont des lesbiennes ou des gais[30].

Une Commission d'enquête de l'Ontario a énoncé le principe général suivant : la définition vise un « état » qui découle du fait de se trouver dans un type de « relation » parent-enfant, c'est-à-dire que la personne qui agit à titre de parent d'un enfant est, selon nous, visée par cette définition[31]. Il peut, par exemple, s'agir d'un tuteur légal ou même d'un adulte agissant de fait à titre de parent et, par conséquent, cela inclut les relations parent-enfant formées par les mariages et les unions libres.

La Commission considère que le motif d'état familial inclut les relations de soins entre les enfants adultes et leurs parents[32]. Par conséquent, les personnes qui dispensent des soins à des parents âgés ont droit à un accommodement pour le motif de l'état familial. Pareillement, les personnes qui prennent soin d'un conjoint handicapé ont droit à un accommodement pour le motif de l'état matrimonial.

2. Limites de la définition actuelle

Durant cette consultation, les participants ont exprimé leurs préoccupations concernant la définition et l'interprétation de l'« état familial » dans le Code et la pertinence de cette définition compte tenu de la diversité actuelle de la vie familiale et des relations centrées sur la prestation de soins en Ontario.

Nombreux sont ceux qui se préoccupent du fait que les relations parentales importantes ne sont ou ne seraient pas protégées ni reconnues dans de nombreuses circonstances.

> Quand j'étais jeune, mon frère a vécu pendant plusieurs années avec un couple âgé sans enfant, en partie à cause du statut socioéconomique de notre famille et de la relation étroite avec « Grand-maman et Grand-papa ». Si une société d'aide à l'enfance avait été au courant des conditions de logement de mon frère, je suis sûr qu'elle l'aurait pris sous sa garde.
>
> Homme d'Anishnabe

Plusieurs participants ont fait référence aux lacunes des concepts « famille traditionnelle » et « famille nucléaire ». La « famille traditionnelle », formée d'un père membre de la population active dont l'épouse s'occupe des enfants à plein temps, n'est qu'un des nombreux types de famille. Il y a toujours eu des familles qui ne se conformaient pas à ce modèle, mais celui-ci est devenu de plus en plus démodé au cours des dernières décennies à cause d'une gamme de changements démographiques[33]. Une étude récente de l'Institut Vanier de la famille révèle que le modèle de la famille nucléaire composée d'un couple hétérosexuel marié ayant au moins un enfant s'applique à moins de la moitié des familles canadiennes[34]. Bon nombre de participants ont souligné l'écart entre les concepts idéalisés de la famille et les réalités contemporaines.

> À bien des égards, les lois, les politiques en milieu de travail et les attitudes sociétales s'appuient sur une ancienne notion de la famille… Outre ce qu'on appelle la famille nucléaire, il y a un nombre croissant de familles monoparentales, de familles recomposées, d'unions entre personnes de même sexe, de familles multigénérationnelles et de frères et de sœurs adultes partageant un logement.
>
> TCA Canada

La Commission a appris que le défaut de protéger et d'accommoder un vaste éventail de relations familiales autres que celles qui sont présentement reconnues par le *Code* perpétue le désavantage qui frappe les femmes, les personnes handicapées et leurs familles, les personnes âgées, les Autochtones, les nouveaux arrivants et les familles racialisées, de même que les personnes lesbiennes, gaies, bisexuelles et transgendéristes. Cette exclusion, a-t-on dit à la Commission, pourrait avoir un impact négatif sur ces groupes. Des mesures s'imposent pour répondre adéquatement aux besoins en matière de soins des familles des Ontariens identifiés par les motifs du *Code* susmentionnés.

Ainsi, pour des motifs d'homophobie et de transphobie, un grand nombre de personnes lesbiennes, gaies, bisexuelles et transgendéristes sont rejetées par leur famille d'origine et se tournent vers des « familles choisies » pour obtenir des soins et un soutien; cependant, ces importantes relations ne sont généralement pas reconnues ni protégées par le *Code*.

> Bon nombre de personnes lesbiennes, gaies et bisexuelles ont été rejetées par la majorité, sinon la totalité, de nos familles d'origine et préfèrent la notion de « familles choisies »... Nous ne voyons aucune raison de ne pas honorer et protéger ces liens au même titre.
>
> Coalition pour les droits des lesbiennes et personnes gaies en Ontario

Des questions semblables ont été soulevées au regard des personnes âgées de l'Ontario. L'Older Women's Network a mentionné que les personnes âgées qui ne sont pas mariées et n'ont pas d'enfants comptent beaucoup sur les réseaux élargis. Le Halton Region's Elderly Services Advisory Committee (ESAC) a déclaré :

> À cause des ruptures familiales, de la mobilité des membres des familles, de l'augmentation des familles de trois générations, des relations changeantes, etc. il faut reconnaître davantage les relations de dépendance élargies.

Les personnes consultées ont décrit l'importance des beaux-parents, des frères et sœurs, des petits-enfants, cousins, nièces et neveux et des réseaux d'amitié comme fournisseurs de soins et de soutiens. Une personne a mentionné qu'elle avait nommé des amis sur sa procuration, affirmant que sa définition de la famille était la suivante : « À qui tenez-vous, à qui faites-vous confiance? »

La Commission a appris que les réseaux de soignants pour les personnes handicapées incluent des relations familiales qui ne correspondent pas à la relation parent-enfant mentionnée dans le *Code* et que l'établissement d'une équivalence entre le soutien familial et les relations maritales ou les relations parent-enfant exclut d'autres soutiens familiaux qui sont importants pour les personnes handicapées.

> Les employeurs n'offrent pas d'accommodement aux parents, aux enfants ou aux conjoints des prestataires du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH), ce qui a un effet discriminatoire sur le membre de la famille qui dispense les soins et sur la personne qui les reçoit... Les prestataires du POSPH et les personnes handicapées, en général, comptent souvent sur leur famille élargie – frères et sœurs, cousins, tantes et oncles, nièces et neveux – et leurs amis pour les conduire à leurs rendez-vous chez le médecin, obtenir de l'information sur le POSPH, respecter leurs obligations financières, faire leurs courses et autrement participer à la vie de leur collectivité.
>
> Ministère des Services sociaux et communautaires (MSSC)

Le Centre de la défense des personnes handicapées et d'autres participants ont décrit diverses mesures afférentes aux soins et au soutien utilisées par les

personnes handicapées, notamment les tuteurs, les réseaux de prise de décisions informées, les arrangements familiaux de rechange semblables aux familles d'accueil et le partage de logement entre adultes, et a signalé que les personnes handicapées sont affectées par la non-reconnaissance légale de ces mesures.

Lors de la discussion de la définition de l'état familial, un grand nombre de participants ont fait référence à la diversité ethnique croissante du Canada et de l'Ontario. L'Ontario compte pour plus de la moitié de l'immigration totale au Canada[35]; en date de 2001, 27 p. 100 des résidents de l'Ontario et 41 p. 100 des résidents de la Région du Grand Toronto étaient nés à l'extérieur du Canada[36]. La Commission a appris qu'un grand nombre de cultures définissent la famille de façon beaucoup plus vaste que celle qui est utilisée pour circonscrire les protections prévues par le *Code*. À cause de cela, les personnes identifiées par la race et les motifs connexes, notamment l'origine ethnique, le lieu d'origine, l'ascendance et la croyance, peuvent croire que la définition du *Code* exclut leur expérience de la famille.

> J'ai toujours été conscient (et souvent reconnaissant) des différences entre mon héritage culturel et celui du Canada conventionnel. Je pense qu'un grand nombre d'organismes qui s'occupent des enfants doivent élargir leur définition de la famille pour inclure la famille élargie et les amis proches – particulièrement dans les cultures autres que la culture protestante de race blanche et d'origine anglo-saxonne.
>
> Homme d'Anishnabe

L'OFIFC a également mentionné que la pauvreté parmi les Autochtones vivant à l'intérieur et à l'extérieur des réserves contribue à la tendance aux ménages multigénérationnels. Partant, la Commission s'est fait dire par de nombreux participants qu'il faut élargir les protections liées à l'état familial pour tenir compte de cette réalité. Par exemple, l'Association des enseignantes et des enseignants catholiques anglo-ontariens a indiqué qu'une définition plus vaste aurait l'avantage de tenir compte des relations familiales de la société multiculturelle de l'Ontario.

3. Principes et considérations

La Commission s'est fait dire maintes fois que la définition d'état familial du *Code* doit être élargie pour inclure un éventail plus vaste de relations. Les rédacteurs de mémoires et les participants aux tables rondes ont cerné quelques principes et considérations qui devraient orienter la définition d'état familial.

Prestation de soins et interdépendance

La législation qui protège les relations familiales est fondée en partie sur la reconnaissance de l'importance des relations personnelles étroites et le désir d'appuyer les relations de soins[37]. La prestation de soins est un travail essentiel au fonctionnement harmonieux de la société et depuis longtemps les relations de soins sont une des caractéristiques qui définissent la famille. C'est sur ce fondement que des lois antidiscriminatoires dans d'autres compétences offrent des protections fondées sur les responsabilités en tant que soignant[38].

Si les lois et les protections destinées à appuyer les relations de soins se fondent uniquement sur les relations structurelles les plus visibles, notamment les relations matrimoniales et les relations parent-enfant, un grand nombre de personnes et de relations de soins seront exclues[39]. Cependant, l'Institut Vanier de la famille affirme que, lorsque l'histoire apprivoisée des soins devient centrale à nos débats, « ...nous mettons de côté la polémique entourant la famille selon des caractéristiques structurelles, pour souligner ce que font les membres de la famille et ce qu'ils peuvent faire les uns pour les autres en termes de soins. »[40]

La Commission a appris que la majorité des accommodements à l'état familial sont liés à la prestation de soins, que toute définition de l'état familial doit être reliée aux soins et que les relations de soins doivent être mieux protégées.

> ...l'état familial doit être élargi pour inclure les relations de dépendance telles que le soin des adultes handicapés, le soin des personnes âgées et le soin de personnes non apparentées faisant partie de notre famille élargie ou entretenant des relations étroites avec nous.
>
> Association des enseignantes et des enseignants catholiques anglo-ontariens

> La définition devrait être élargie pour inclure les relations de dépendance mutuelle, peu importe si les personnes ont une relation conjugale reconnue par l'État ou sont parentes par le sang ou l'adoption. Cette dépendance peut résulter d'un handicap, de l'âge, de l'infirmité ou de la situation financière.
>
> Coalition pour les droits des lesbiennes et personnes gaies en Ontario

> La protection actuelle devrait être élargie pour inclure les autres personnes à charge dont s'occupe une personne. L'expérience de la prestation de soins est identique à celle qui caractérise les relations parents-enfants. Les conséquences du non-accommodement des personnes qui assument de telles responsabilités peuvent être énormes.
>
> ALOC

Il importe de noter que la majorité des relations entre les fournisseurs de soins et les personnes âgées ou handicapées ne sont pas à sens unique mais réciproques et que les parties à un grand nombre de relations dispensent et reçoivent des soins et un soutien[41]. Les études en sciences sociales confirment que nous sommes motivés autant par notre besoin de prodiguer des soins que par les besoins des autres[42]. Certaines personnes consultées ont, par conséquent, suggéré des termes tels que « lien de parenté et responsabilité des soins », « devoir de prodiguer des soins » et « interdépendance ».

Engagement

Un autre principe énoncé pour identifier les types de relations qui requièrent une protection est celui de l'engagement, qui présume un niveau d'intimité et de permanence dans la relation[43].

> La définition devrait être élargie pour inclure les relations fondées sur la prestation de soins et l'engagement... de même que les relations mutuelles étroites qui dépassent le cadre des liens de parenté.
>
> Centre for Families, Work and Wellbeing (CFWW)

> Le terme famille ne signifie pas la même chose pour tout le monde, mais il suggère toujours la prestation de soins et la permanence.
>
> MSSC

Les participants aux tables rondes et les mémoires des organismes ont débattu l'importance de la permanence ou de la durée d'une relation pour établir l'authenticité de celle-ci, protéger les personnes vulnérables contre les opportunistes qui se font passer pour des soignants et protéger les organismes et les employeurs contre les abus d'accommodement fondé sur l'état familial. Un participant aux consultations a fait référence aux lignes directrices d'un organisme de services du gouvernement contenant la phrase : il y a une intention constante de traiter quelqu'un comme un membre de la famille[44].

Bon nombre de participants aux tables rondes ont trouvé ce concept utile, mais certains ont fait remarquer qu'il ne faut pas présumer que les relations familiales et les relations de soins sont statiques et immuables. Ils ont mentionné que le besoin d'obtenir des soins et d'accommoder un soignant peut survenir soudainement et de manière inattendue ou peut évoluer rapidement en cas d'urgence. Le CFWW a suggéré d'inclure dans la définition « les relations fondées sur les soins et l'engagement qui peuvent être imprévisibles et que l'on doit envisager au cas par cas ».

Certaines personnes estimaient que les relations de cohabitation ou la permanence étaient d'importants indicateurs de l'engagement, tandis que d'autres ont suggéré d'inclure dans les définitions une clause ou une phrase permettant l'accommodement d'autres situations, proposant le libellé de

conventions collectives qui inclut « des membres non apparentés désignés du ménage ». Le Halton Region's Elderly Services Advisory Committee a, pour sa part, proposé d'inclure dans la définition « les relations de cohabitation établies dans lesquelles il y a un partage des responsabilités relatives à l'accommodement, les finances et la prestation de soins ». D'autres ont déconseillé une définition limitée aux relations de cohabitation, car les personnes qui donnent et reçoivent des soins ne vivent pas nécessairement ensemble mais peuvent avoir une intimité importante nécessitant parfois un accommodement, et ont suggéré une phrase incluant « une relation importante continue, à long terme avec une personne non apparentée ».

Considérations pratiques et restrictions

Certains organismes s'inquiètent du fardeau additionnel que poserait aux employeurs l'élargissement des protections relatives aux relations de soins. L'Association des professionnels(elles) en ressources humaines de l'Ontario a mentionné que les exigences législatives actuelles peuvent être onéreuses pour les employeurs, particulièrement les petits employeurs, et elle craint les exigences supplémentaires pouvant résulter d'un élargissement de la définition de l'état familial du *Code*. Les commentaires des Manufacturiers et exportateurs du Canada se sont fait l'écho de ces observations :

> Il doit y avoir une limite pratique à la portée de « l'état familial ». L'élargissement indû du concept d'« état familial » imposerait une obligation aux employeurs qui avoisinerait, dans bien des cas, un préjudice injustifié.

Certains organismes liés à l'emploi ont précisé que toute définition doit être claire et certaine. Un participant à une table ronde a déclaré que les employeurs ne veulent pas être obligés de décider ce qui constitue une relation et vice versa. Certains participants ont mentionné des solutions pratiques possibles, notamment les protocoles et formules utilisés par les écoles pour déterminer qui a le droit de venir chercher les enfants et le fait que bon nombre de relations de soins sont formellement documentées par des procurations et des testaments de vie.

4. Approches à l'égard d'une définition

Les personnes consultées ont mentionné diverses options pour l'élaboration d'une définition plus inclusive d'état familial :

1. **Laisser le terme non défini :** Dans certaines compétences, les protections offertes à l'égard de l'état familial ne sont pas explicitement définies. Par exemple, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*[45] interdit la discrimination fondée sur l'état familial, mais ne définit pas le terme, ce qui offre l'avantage de la souplesse et peut, par conséquent,

permettre une interprétation libérale. Cependant, le manque de clarté peut mener à une mauvaise interprétation ou à une interprétation restrictive[46].

2. **Liste inclusive des relations familiales:** Certaines lois incluent une liste des relations couvertes. Plusieurs personnes consultées ont, notamment, mentionné que les définitions énoncées dans les lois fédérales et provinciales sur l'emploi, notamment la *Loi sur les normes d'emploi* [47] sont fort utiles. Quelques participants ont affirmé qu'une liste de relations précises est la façon la plus claire et pratique d'énoncer la définition et facilite l'interprétation et l'application de la loi. Cependant, d'autres ont souligné le caractère exclusif et le manque de souplesse d'une liste établie : elle ne traiterait pas le vaste éventail des relations susceptibles d'accommodement ou les changements inattendus aux relations de soins.

3. **Définition fondée sur un principe :** Au lieu de préciser des relations familiales particulières, la loi albertaine sur les droits de la personne définit l'état familial comme étant le fait d'être lié à une autre personne par le sang, le mariage ou l'adoption[48]. Quelques intervenants ont proposé que le *Code* adopte une définition semblable parce qu'elle est souple et permet d'inclure un plus grand nombre de relations familiales. Services à la famille-Canada a affirmé, en particulier, que la définition de l'Alberta inclut d'importantes relations entre adultes non couvertes par le *Code*. Par contre, d'autres ont fait remarquer que cette définition pourrait quand même exclure un grand nombre de relations. Le Halton Region's Elderly Services Advisory Committee a mentionné que ses membres aiment la définition de l'Alberta, mais estiment qu'elle devrait inclure les relations fondées sur les circonstances qui causent une réorientation des responsabilités vers une personne qui n'est pas membre de la famille. En même temps, certaines personnes consultées craignent la perte de clarté et de certitude associées aux définitions plus ouvertes et croient qu'il est difficile d'établir l'authenticité d'une demande d'accommodement liée à des relations qui ne mettent pas en cause des membres de la famille immédiate.

4. **Utilisation d'une clause omnibus :** Certaines définitions combinent une liste des relations précises couvertes et une déclaration plus générale. Ainsi, les dispositions relatives au congé d'urgence de la *Loi sur les normes d'emploi* énoncent les relations spécifiquement protégées et incluent « Un parent de l'employé qui dépend de ses soins ou de son aide ». Plusieurs participants aux tables rondes préfèrent ce type de définition parce qu'elle est claire et suffisamment souple pour cerner les

obligations plus vastes et moins prévisibles. D'autres participants craignent les définitions ouvertes parce qu'elles n'indiquent pas clairement qui est couvert et qu'il est difficile d'établir l'authenticité d'une demande d'accommodement liée à l'état familial.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

La définition d'état familial du *Code* n'est pas suffisamment inclusive et pourrait avoir des retombées négatives pour quelques groupes protégés par le *Code*.

Le *Code* devrait être modifié pour inclure un éventail de relations plus vaste et plus représentatif des relations familiales et des relations de soins actuelles en Ontario. En outre, les lois et programmes qui prévoient des droits et des protections relatifs à la prestation de soins devraient refléter les besoins associés aux diverses responsabilités assumées en matière de soins et à l'éventail de relations familiales existant en Ontario. Les employeurs, fournisseurs de services et propriétaires doivent avoir comme meilleure pratique de veiller à ce que leurs politiques, programmes et pratiques accommodent et incluent le vaste éventail de structures familiales et de relations de soins existant présentement en Ontario.

V. EMPLOI

Quelles leçons pouvons-nous apprendre? Comment pouvons-nous nous diriger vers un monde différent – où le public appuie le parentage et la prestation de soins, où les hommes et les femmes assument des rôles et responsabilités équivalents et où les obligations en matière de soins ne retombent pas sur les personnes qui ont déjà des difficultés?

TCA Canada

1. Introduction

Les problèmes des travailleurs qui assument des responsabilités en matière de soins ont ces dernières années fait l'objet de toutes les attentions dans les médias, au gouvernement, parmi les syndicats et dans les universités, prenant la forme de débats sur la conciliation travail-famille et le transfert des responsabilités en matière de soins de la collectivité aux familles individuelles.

Une des raisons de cette attention accrue est l'évolution de la relation entre les familles et le milieu du travail. Tout le monde sait que la nature des familles et les rôles au sein de la famille ont connu un changement rapide. Il y a de plus en plus de familles monoparentales et recomposées. L'évolution démographique a causé un besoin accru de soins aux aînés qui sont, en grande partie, dispensés par les membres de la famille. Un plus grand nombre de travailleurs sont de nouveaux immigrants qui dispensent des soins au-delà des frontières. Un grand nombre de femmes sont entrées sur le marché du travail, ce qui a modifié les rôles, les attentes et les pressions : environ 70 p. 100 des mères d'enfants d'âge pré-scolaire travaillent à l'extérieur du foyer[49]. En outre, il y a eu une reconnaissance accrue des formations familiales non visées par les définitions traditionnelles, notamment les unions libres ou les couples de même sexe.

En même temps, la nature du travail a évolué. Les Canadiens travaillent en moyenne de plus longues heures. Il y a eu une réorientation vers le travail occasionnel, à temps partiel et temporaire[50].

> Au cours des dix dernières années, un grand nombre de travailleurs et, surtout, de travailleuses ont vécu des changements qui entravent la conciliation des responsabilités professionnelles et des obligations en matière de soins. Les emplois rémunérés sont devenus plus exigeants et moins sûrs, la prestation des soins reste exploitante, mal rémunérée et précaire et il y a un besoin accru de soins non rémunérés.
>
> Fédération du travail de l'Ontario (FTO)

Les personnes qui reçoivent le salaire minimum ou accomplissent un travail occasionnel sont les moins aptes à avoir les ressources financières ou l'horaire de travail souple requis pour prendre soin de leur famille. Même lorsque le travail est plus sûr, la restructuration du lieu de travail et les attentes accrues signifient que les employés sont régulièrement appelés à faire des heures supplémentaires et à travailler le soir et la fin de semaine. La Commission a appris que les personnes qui ne donnent pas l'impression « d'en faire plus » en travaillant de longues heures sont rarement considérées pour une promotion.

> Pour exceller professionnellement, on doit se concentrer tout d'abord sur son travail, à l'exclusion des responsabilités envers soi-même et sa famille. On fait l'éloge stérile de la conciliation travail-famille, mais les personnes qui se sacrifient pour leur emploi sont les plus portées à obtenir des promotions.
>
> Particulier

Ces changements surviennent dans un contexte marqué par des soutiens sociaux décroissants ou inadéquats pour les soignants et cette situation a des répercussions graves pour ces derniers. Comme le fait remarquer le Centre for Families, Work and Well-Being (CFWW) :

> Il faut absolument prêter attention au niveau de service offert dans la collectivité, car il structure en grande partie les expériences des travailleurs et des familles en Ontario. Dans certains cas, des accommodements appropriés au lieu de travail sont difficiles à mettre en œuvre parce que les services/ressources n'existent pas (p. ex. services de garde d'enfants de nuit; transition mi-journée du jardin d'enfants à la garderie; soins à domicile abordables pour les membres de la famille malades ou handicapés; accommodement pour les personnes âgées).

En particulier, un grand nombre de mémoires ont souligné que le manque de services de garde d'enfants abordables et de bonne qualité empêche les parents d'obtenir et de conserver un emploi. Comme l'a mentionné la FTO :

> Les parents qui travaillent savent qu'une éducation et des soins de qualité servent d'appui à leurs responsabilités parentales pendant qu'ils sont au travail. Les parents satisfaits de l'éducation et du soin de leurs enfants ressentent moins de conflit sur le plan travail-famille et ont tendance à s'absenter moins souvent du travail. Les parents insatisfaits sur ce plan sont stressés et recherchent désespérément des solutions.

Ce genre de situation a un effet particulièrement nuisible sur les travailleurs les plus vulnérables, notamment les parents d'enfants handicapés, les membres des communautés racialisées et les parents seuls.

> Un facteur souvent soulevé par les parents seuls que j'ai étudiés est le manque de services de garde d'enfants appropriés aux besoins du nombre croissant d'employés qui assument un travail de quart et un horaire non traditionnel. Bien que ce travail non régulier soit reconnu comme une caractéristique permanente de notre marché du travail, les politiques gouvernementales n'ont pas marché du même pas et les travailleurs non réguliers ne sont pas assez bien rémunérés pour que le secteur privé veuille répondre à leurs besoins en matière de services de garde. Les centres qui offrent des places de garde subventionnées sont habituellement ouverts de 8 h à 18 h.
>
> Professeure Lea Caragata

Certains intervenants ont mentionné que la restructuration des hôpitaux, conjuguée au manque de soins à domicile et de maisons de soins infirmiers abordables, signifie que les familles assument une plus grande part des soins intensifs dispensés aux personnes âgées et handicapées, sans bénéficier de soutiens adéquats. Selon le Halton Elderly Services Advisory Committee, il y a des subventions publiques pour les services de garde d'enfants mais aucune subvention pour les programmes de jour pour adultes qui permettraient au soignant d'un enfant adulte ou d'un parent vieillissant de continuer à travailler. En outre, il y a très peu de sécurité d'emploi pour les travailleurs tenus de prendre souvent congé pour prendre soin de personnes âgées.

> Il est stressant pour moi de m'absenter du travail pour conduire ma mère à ses rendez-vous chez le médecin. Puisque notre société s'attend à ce que nous prenions soins des personnes âgées, un congé pour les soignants devrait être prévu dans notre convention collective ou faire l'objet d'un droit au même titre que le congé parental pour les nouveaux parents. Ma mère a 91 ans et si elle a davantage besoin de moi en vieillissant, ce sera très difficile.
>
> Particulier

Les TCA ont mentionné que les soignants de personnes vieillissantes doivent souvent compter sur un ensemble de soutiens disparates pour tenter de satisfaire aux besoins et affirment :

> Les soins informels non rémunérés ne doivent pas être la norme. On ne doit pas s'attendre à ce que les femmes comblent les lacunes. Nous devons financer et gérer notre système de santé adéquatement pour éviter que la prestation de soins aux aînés incombe à leurs familles.

Des points semblables ont été soulevés au regard du manque de soutien communautaire offert aux personnes handicapées, notamment en ce qui concerne les soins à domicile ou les soins de relève.

Certaines initiatives législatives ont pourtant été mises en œuvre pour régler des problèmes :

- Depuis 2000, la *Loi sur les normes d'emploi* de l'Ontario oblige les employeurs ayant 50 employés ou plus à accorder un congé non payé d'au plus dix jours aux employés pour leur permettre de s'occuper d'une affaire familiale urgente, notamment un décès, une maladie grave, une blessure ou une urgence médicale[51].
- Cette même loi donne aux employés le droit à un congé non payé d'au plus huit semaines afin d'offrir des soins ou du soutien à un membre de leur famille si le risque de décès est important au cours d'une période de six mois[52].
- La *Loi sur l'assurance-emploi* fédérale accorde désormais jusqu'à six semaines de prestations aux personnes qui ne travaillent pas parce qu'elles prennent soin de leurs frères et sœurs, grands-parents, petits-enfants, tantes, oncles, nièces, neveux, parents par alliance, enfants en tutelle, tuteurs, parents de famille d'accueil, conjoints, enfants, parents ou toute autre personne gravement malade qui considère le demandeur comme un membre de sa famille[53].

Cependant, comme on l'explique ailleurs, un grand nombre de personnes consultées ont exprimé des inquiétudes à propos de la portée limitée et des exigences rigides de ces lois. Ils ont également exprimé leurs craintes à l'égard des autres lois qui empêchent les familles de s'acquitter de leurs responsabilités en matière de soins – les exemples les plus souvent cités étant les heures supplémentaires obligatoires et la prolongation des heures de travail autorisées.

En général, les structures et les attentes du lieu de travail ne se sont pas adaptées à la nouvelle situation des familles. Les responsabilités en matière de soins sont considérées comme des problèmes personnels individuels et non pas comme une question systémique. Comme le mentionnait un participant à une table ronde, les femmes modifient la structure de leur famille (par exemple, en différant le moment d'avoir des enfants, en choisissant le temps des naissances en fonction des obligations professionnelles et en ayant moins d'enfants) pour accommoder leur travail, mais le travail n'évolue pas pour accommoder les familles. Le travail dicte ce qui arrive à la maison, mais la maison n'est pas autorisée à s'infiltrer au travail.

> Les professeures d'université signalent qu'elles se sentent obligées de choisir entre la maternité et la poursuite de la permanence. En dépit des congés de maternité et des congés parentaux, qui sont très répandus sur les campus universitaires, les femmes craignent encore que les congés de maternité et l'éducation des jeunes enfants n'affectent leur permanence… La carrière universitaire traditionnelle n'a pas été créée en fonction du cycle de vie de la femme. Les femmes qui poursuivent une carrière universitaire ont été forcées de s'adapter au cheminement de carrière traditionnel en ce qui a trait à la

permanence et aux promotions... Par conséquent, un grand nombre de professeures d'université ont l'impression d'être étrangères à leur profession.

Union des associations des professeurs des universités de l'Ontario

Les travailleurs responsables de la prestation de soins sont donc confrontés à des situations intenables; stressés, ils se sentent incapables de se consacrer de leur mieux à leur famille ou à leur emploi. Un grand nombre d'études ont confirmé les répercussions sociales et économiques à long terme de cette situation[54].

Cette situation a des implications systémiques pour l'égalité des femmes au travail[55]. Étant donné qu'elles assument une plus grande part des soins, les femmes ont plus de difficulté à trouver et à conserver un emploi et à obtenir de l'avancement. Elles sont plus aptes à réduire leurs heures de travail ou à prendre congé pour s'acquitter de leurs responsabilités familiales. Partant, les femmes ont un accès réduit aux régimes de retraite et aux prestations et elles en subissent les conséquences économiques à long terme.

J'ai été absente de la population active pendant plus de 20 ans. Lorsque mon mari nous a quittés, j'ai dû retourner à l'école à 50 ans pour perfectionner mes compétences et je cherche encore un emploi à temps plein. Ayant été sans travailler pendant 20 ans, j'ai perdu les perspectives d'avancement et de promotion associées à un niveau de revenu plus élevé que les femmes de mon âge ont eues. Il m'est donc difficile sinon impossible, financièrement, de payer mes factures.

Particulier

La Commission considère ces questions comme des questions systémiques reliées aux droits de la personne. Aussi longtemps qu'on évitera de les traiter, les personnes qui assument des responsabilités familiales rencontreront des obstacles au lieu de travail. En outre, vu que les femmes sont les principales responsables de la prestation de soins dans notre société, le problème de l'égalité des femmes au travail ne pourra pas vraiment être réglé si l'on ne s'efforce pas sérieusement de venir à bout de ces questions.

2. Accommodement des besoins liés à la prestation de soins

Le contexte du devoir d'accommodement lié à l'état familial

Les personnes consultées ont souligné que l'accommodement des besoins associés à la prestation de soins au lieu de travail peut contribuer à éliminer les obstacles fondés sur l'état familial. Le manque de souplesse et d'accommodement dans bon nombre de lieux de travail nuisent aux travailleurs qui cherchent à obtenir ou à conserver un emploi et entravent leur réussite professionnelle.

Les participants à la table ronde sur l'emploi ont souligné que l'enjeu est particulièrement grave pour les travailleurs vulnérables occupant des emplois mal rémunérés et non conventionnels, un type d'emploi où l'on retrouve un nombre disproportionné de membres des communautés racialisées, de nouveaux arrivants et de femmes. Ces travailleurs ne peuvent se permettre de perdre leur emploi. Par contre, leurs employeurs ont tendance à les considérer comme facilement remplaçables et, par conséquent, tout absentéisme ou demande de régime souple peut leur faire perdre leur emploi. En même temps, peu de soutiens leur sont offerts. Par exemple, les travailleurs du secteur du détail ont extrêmement de difficulté à trouver des services de garde adéquats le soir.

Les mères seules ont des difficultés particulières. Une diminution du soutien financier et social peut les mettre dans une situation précaire. Un changement de quart ou une maladie grave dans leur famille peut les forcer à quitter leur emploi.

> Le travail peut être exigeant par moment et si un enfant tombe malade en même temps, le travail ou la famille va s'en ressentir. Certains parents décident de laisser un enfant seul, s'exposant à des conséquences personnelles et légales dévastatrices. D'autres prennent soin de leurs enfants et perdent leur emploi. Nous avons interviewé la mère (seule) d'un garçon asthmatique de huit ans que sa garderie avait refusé d'accueillir à cause de la gravité de son état. La mère a donc été obligée de quitter un bon emploi, son premier en 14 ans.
>
> Professeure Lea Caragata

Certains ont mentionné que les stéréotypes au sujet des rôles respectifs des deux sexes signifient que les hommes reçoivent une réaction particulièrement négative lorsqu'ils demandent un accommodement pour dispenser des soins. Les participants aux consultations ont dit à la Commission que les hommes qui demandent un accommodement pour s'acquitter de leurs obligations familiales se font souvent poser la question suivante : « Pourquoi ta femme ne peut-elle pas s'en occuper? ». Un avocat a fait part de son expérience.

> À la naissance de mon premier fils, j'ai pu prendre deux ou trois mois de congé (uniquement parce que j'avais négocié cela au moment où j'ai été embauché par le cabinet). À mon retour, j'ai envisagé la possibilité de réduire ma semaine de travail pour passer plus de temps à la maison avec mon fils. Après avoir déterminé que cette option n'était pas viable financièrement à cette étape de ma carrière, j'en ai parlé à un des associés qui m'a avoué être soulagé par ma décision parce que, m'a-t-il dit, « nous tolérons ce genre de chose de la part des femmes parce que nous sommes obligés, mais nous ne nous attendons pas à le faire pour les hommes ».

Cet avocat a dû prendre congé plus tard pour s'occuper de son enfant malade. Lors de son examen de rendement, on lui a dit que ce congé démontrait qu'il ne

faisait pas vraiment partie de l'équipe et qu'il devait prendre sa carrière plus au sérieux s'il voulait réussir.

Les besoins en matière de soins varient énormément d'une situation à l'autre et varieront durant la vie d'une personne :

> Il importe de comprendre que l'état familial et les exigences du lieu de travail et/ou de l'entreprise vont évoluer avec le temps et modifieront les attentes de l'employeur et de l'employé. Les politiques des lieux de travail et les programmes éducatifs pourraient sensibiliser tout le monde à cette fluidité et à l'importance d'envisager la relation d'emploi dans la perspective des parcours de travail et de vie.
>
> CFWW

Les besoins sont souvent imprévisibles.

> Les obligations en matière de soins surviennent souvent inopinément et sont impossibles à planifier. Les enfants tombent malades et ne peuvent fréquenter l'école ou doivent retourner à la maison tôt à cause d'une maladie, d'un accident ou autres motifs. Les parents âgés ou les autres personnes dont nos membres prennent soin deviennent malades et exigent parfois des soins d'urgence. Les soignants embauchés pour s'occuper des enfants et des autres personnes à charge tombent malades à leur tour et sont incapables d'en prendre soin comme prévu. Dans ces circonstances, nos membres peuvent être (et ont été) confrontés à la nécessité de prendre soin d'une personne à charge inopinément.
>
> Association of Law Officers of the Crown (ALOC)

On doit garder à l'esprit que les besoins varient en fonction du type de soins dispensés. Par exemple, les besoins des personnes âgées sont souvent imprévisibles et associés à une urgence. La FTO déclare : « Les travailleurs ne s'occupent pas toujours des membres de leur famille âgés ou handicapés à la maison; ils leur parlent régulièrement au téléphone, les aident à faire leurs courses et à entretenir leur maison, les conduisent à leurs rendez-vous et s'occupent d'eux en cas d'urgence. » D'un autre côté, les besoins associés au soin des enfants ou des membres de la famille handicapés peuvent exiger des ajustements à long terme.

Contrairement aux attentes de certains employeurs, l'accommodement n'est pas toujours accablant ou coûteux : c'est généralement une question de souplesse. Des petits accommodements peuvent aider considérablement les employés qui sont aux prises avec des difficultés – par exemple, l'accès à un téléphone de temps à autre pour faire et recevoir des appels d'urgence ou pour vérifier si son enfant est bien rentré de l'école.

La Commission a appris qu'un lieu de travail souple et accommodant est, au bout du compte, à l'avantage des employeurs.

> Vu que les employeurs devraient considérer leurs employés comme leur ressource la plus précieuse, comme nous le faisons, le problème de la discrimination fondée sur l'état familial prend tout son sens quand on envisage ses répercussions négatives sur la main-d'œuvre. Ce sont, notamment, un taux élevé d'absentéisme, des problèmes de santé dus au stress et, au bout du compte, le départ de travailleurs talentueux et efficaces qui décident simplement de cesser de travailler pour se consacrer entièrement à leurs responsabilités familiales.
>
> Les Coopérants

Par ailleurs, quelques employeurs et groupes d'employés ont souligné les problèmes pratiques découlant des mesures d'accommodement adoptées pour répondre aux besoins en matière de soins :

> Les exigences législatives peuvent créer un fardeau pour les employeurs et s'avérer très onéreuses, particulièrement pour les petits lieux de travail. Elles peuvent parfois être le facteur déterminant de la viabilité d'une entreprise. Il faut tenir compte des exigences d'accommodement déjà imposées aux employeurs avant d'en envisager d'autres.
>
> Association des professionnels(elles) en ressources humaines de l'Ontario

L'Association a également indiqué que les pénuries de compétences prévues mettront les questions de souplesse et de conciliation travail-famille au premier plan et que les employeurs désireux d'attirer et de retenir les employés talentueux et compétents pourraient fort bien faire de ces questions des pratiques exemplaires. D'autres ont fait remarquer que ces pratiques exemplaires risqueraient d'avantager surtout les employés les plus compétents et en demande, et que le fait de laisser ces questions à la discrétion des employeurs laisserait les personnes les plus vulnérables et nécessiteuses sans protection. Ils ont, par conséquent, préconisé un ensemble solide de normes minimales obligatoires :

> Dans une province où la majorité des adultes occupent un emploi rémunéré, la capacité de prendre soin de ses proches ne devrait pas être un privilège réservé à quelques personnes. Il est dans l'intérêt de tout le monde d'augmenter le niveau minimum d'accommodement.
>
> FTO

Certaines personnes craignent que l'accommodement des travailleurs qui dispensent des soins n'ait un impact sur les autres employés. L'Association des professionnels(elles) en ressources humaines de l'Ontario a affirmé : « Dans une perspective pratique de mise en œuvre, il importe de tenir compte du fait que tout accommodement à des fins de conciliation travail-famille pour un groupe a des

répercussions négatives sur la conciliation travail-famille d'un autre groupe. » À noter que des préoccupations semblables ont été soulevées par le passé au sujet de l'accommodement des travailleurs handicapés. Comme la Commission l'a affirmé dans *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement*, l'adaptation vise à offrir aux personnes protégées par un motif du *Code* des possibilités égales d'atteindre le même niveau de rendement ou de jouir des mêmes avantages et privilèges que les autres. Elle vise donc à atteindre l'égalité des chances.

L'état familial et le devoir d'accommodement en vertu du *Code*

Selon l'article 11 du *Code*, l'existence d'une exigence, d'une qualité requise ou d'un critère qui entraîne l'exclusion ou la préférence d'un groupe de personnes identifié par un motif illicite de discrimination (y compris l'état familial) porte atteinte aux droits garantis par le *Code*, sauf si ces contraintes sont établies de façon raisonnable et justifiée dans les circonstances, en ce sens que les besoins du groupe ne peuvent être satisfaits, sans qu'il en résulte une contrainte excessive. Lorsque des politiques, procédures ou pratiques du lieu de travail ont un impact négatif sur des personnes identifiées par leur état familial, il incombe à l'employeur de démontrer qu'il a tenté de mettre en place toutes les mesures d'adaptation envisageables hormis celles qui lui auraient causé une contrainte excessive.

Étant donné le peu de jurisprudence en droits de la personne portant sur la discrimination au lieu de travail fondée sur l'état familial[56], les mémoires et la table ronde sur l'emploi ont examiné en profondeur la signification du devoir d'accommodement qui vise à satisfaire aux besoins liés à l'état familial.

Les participants à la table ronde ont convenu que les employeurs, les employés et les syndicats sont relativement peu au courant des droits et responsabilités se rapportant à l'état familial prévus par le *Code*. Les employeurs fournissent quand même des accommodements, notamment des horaires souples, une semaine de travail réduite ou le travail à domicile, mais le font à titre de pratique exemplaire ou pour assurer l'égalité des sexes.

Il n'est pas étonnant, vu le niveau relativement peu élevé de sensibilisation à ce motif du *Code*, qu'il y ait eu des divergences de vues sur le contenu du devoir d'accommodement pour des motifs d'ordre familial.

Le motif de l'état familial soulève des questions uniques et une compréhension du devoir d'accommodement pour des motifs liés à l'état familial doit être sensible au contexte. Cependant, le *Code* n'établit pas une hiérarchie des droits. Le devoir d'accommodement pour des motifs liés à l'état familial ne doit pas être pris moins sérieusement qu'il ne l'est pour les autres motifs du *Code*; en outre, les employeurs ne devraient pas être tenus de respecter une norme différente

ou inférieure lorsqu'ils créent un accommodement pour satisfaire des besoins liés à l'état familial.

Les principes fondamentaux de l'approche de la Commission à l'égard du devoir d'accommodement ont été énoncés dans ses documents de politique portant sur d'autres motifs du *Code* et plus à fond dans *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement*. La Commission a adopté la position suivante :

- Les employeurs sont tenus d'accommoder les besoins liés au *Code* des employés sans qu'il en résulte une contrainte excessive, dans le cadre de leur devoir d'assurer l'égalité et l'inclusivité du lieu de travail.
- Les besoins liés au *Code* des employés doivent être accommodés de la façon la plus respectueuse de la dignité de la personne, si une telle adaptation ne cause pas de préjudice injustifié.
- Les employeurs ont le devoir de concevoir des lieux de travail inclusifs en prévenant et en éliminant les obstacles liés aux motifs du *Code*. L'adaptation la plus appropriée est celle qui favorise le plus l'intégration de la personne.
- Il n'y a pas de formule établie pour l'adaptation; chaque personne a des besoins uniques et il importe de consulter la personne concernée.
- Le processus d'adaptation est une responsabilité partagée. Toutes les parties en cause devrait s'y engager dans un esprit de collaboration, partager l'information disponible et se prévaloir des solutions possibles.
- Bien que la notion de préjudice injustifié constitue une norme élevée, cela est nécessaire en vue d'assurer l'égalité.

Une discussion a porté sur le moment où est déclenché le devoir d'accommodement pour des motifs liés au statut familial. Les Manufacturiers et exportateurs du Canada ont souligné que le devoir d'accommodement de l'employeur devrait survenir uniquement lorsque des circonstances impérieuses empêchent l'employé de prendre les dispositions nécessaires pour la prestation de ces soins… on devrait s'attendre à ce qu'un employé épuise toutes les solutions dont il dispose pour s'acquitter de ses obligations familiales sans affecter les activités de l'employeur. Cependant, comme l'ont fait remarquer certains participants à la table ronde, il pourrait être difficile de déterminer si de telles circonstances impérieuses existent. Comme l'a dit un participant aux consultations, lorsqu'une mère épuisée ayant de jeunes enfants réclame une réduction de ses heures de travail, l'employeur peut croire qu'il s'agit simplement d'une préférence; à posteriori, après sa démission, il verra qu'il s'agissait d'un besoin impérieux.

Les participants ont souligné l'importance de la coopération et du respect mutuel au regard des accommodements fondés sur l'état familial.

> Employés et employeurs devraient être sensibilisés à leurs droits et devoirs mutuels et respectifs… *Chaque groupe devrait être présumé avoir*

> *le devoir* de trouver et d'accepter des accommodements qui satisferont aux besoins liés à l'état familial. Par exemple, dans le cas des dispositions relatives à la garde d'enfants, l'employeur et l'employé ont l'obligation d'envisager des façons de concilier les exigences du lieu de travail et les besoins des enfants sans créer un fardeau indû pour l'employeur et l'employé.
>
> CFWW

Plusieurs mémoires ont mentionné que l'évaluation d'une demande d'accommodement doit être fondée sur un examen des besoins uniques de l'employé et des circonstances particulières du lieu de travail. Le CFWW a affirmé qu'il faut reconnaître que les solutions uniques sont impossibles et qu'il y a des lieux de travail où des impératifs commerciaux véritables permettent moins de souplesse à l'égard de l'accommodement pour des motifs liés à l'état familial. Cependant, le devoir d'accommodement s'applique à tous les employés. Selon le CFWW, cette discussion doit s'appliquer à **tous** les travailleurs et non seulement à ceux des grandes sociétés ou de secteurs particuliers.

Comme c'est le cas pour les autres motifs du *Code*, l'examen de la nature du devoir d'accommodement doit tenir compte du contexte complet, notamment des questions systémiques en jeu, des aspects de l'identité d'un employé qui se recoupent et de la présence ou de l'absence de ressources extérieures appropriées. Comme l'ont mentionné un grand nombre de mémoires, aussi longtemps que les problèmes liés à l'état familial seront vus comme des problèmes individuels que les familles doivent résoudre par elles-mêmes, aucun progrès significatif ne sera réalisé.

3. Obstacles au lieu de travail courants

Les personnes consultées ont cerné de nombreuses politiques et pratiques d'emploi susceptibles de créer des obstacles pour les personnes qui sont chargées de dispenser des soins. Elles sont décrites ci-après.

Défaut de reconnaître l'éventail des besoins en matière de soins

On a discuté antérieurement de la définition restrictive de l'état familial dans le *Code* et, à cet égard, bon nombre de personnes ont fait remarquer que les employeurs qui reconnaissent les besoins en matière de soins limitent souvent cette reconnaissance à un éventail restreint de relations, surtout à des relations de parentage et, parfois, au soin des personnes âgées. Les autres relations fondées sur les soins et l'engagement sont ni reconnues ni appuyées. À titre d'exemple, certains homosexuels et lesbiennes constatent que leurs employeurs ne reconnaissent pas leurs besoins à cause des hypothèses stéréotypées à leur sujet. Un homme gai a dit ce qui suit :

> Mon partenaire et moi étions les seuls soignants de ma mère avant son décès. Il était très difficile de travailler tout en prenant soin de ma mère… J'ai perdu des promotions parce que je ne pouvais pas déménager. Durant les 15 années que j'ai passées en compagnie de mon partenaire, j'ai perdu des opportunités parce que les gens croyaient que je n'avais pas de famille. Je devais m'occuper de ma mère et de mon partenaire, mais cette famille n'existait pas aux yeux des membres de la collectivité.

Politiques d'absentéisme et congés autorisés

Un des accommodements dont les personnes qui prennent soin de leur famille ont le plus souvent besoin touche le temps – et en particulier les absences à court terme pour leur permettre de composer avec les maladies, les rendez-vous ou les urgences.

Un grand nombre d'employeurs ont mis en place des programmes de gestion des présences qui assujettissent les personnes ayant un taux d'absentéisme plus élevé que normal à une surveillance et à une discipline accrue. Quelques études ont démontré que les personnes qui signalent des niveaux élevés de conflit travail-famille ont des taux d'absentéisme plus élevés[57]. Les programmes de gestion des présences qui ne tiennent pas compte des besoins liés à l'état familial pourraient avoir un impact disproportionné sur les personnes qui assument des responsabilités comme soignants.

> L'absentéisme coûte extrêmement cher aux employeurs. Par conséquent, ces derniers doivent gérer l'absentéisme aussi bien coupable qu'innocent au moyen de programmes de gestion des présences. L'administration de ces programmes est toutefois toujours assujettie au devoir d'accommodement sans contrainte excessive. De cette façon, il y a un équilibre entre le fonctionnement efficace de l'entreprise exigé par l'employeur et les droits de la personne de l'employé.
>
> Manufacturiers et exportateurs du Canada

Certains employeurs ont des seuils d'absentéisme fixes et les travailleurs qui les dépassent risquent un congédiement automatique. Ces programmes posent des problèmes aux personnes identifiées par leur état familial de même qu'aux personnes handicapées. La Commission a reçu des plaintes de personnes chargées de dispenser des soins qui prétendent avoir fait l'objet de mesures disciplinaires ou d'un renvoi à cause de seuils d'absentéisme rigides. Par exemple, une personne a dit à la Commission que lorsque, nouvellement embauchée, elle a dû s'absenter deux jours pour prendre soin de son enfant, elle s'est fait dire qu'elle n'était pas la bonne personne et a été licenciée.

De nombreux mémoires ont déploré la pratique courante d'accorder des jours de congé de maladie aux employés, mais seulement pour leur propre maladie[58].

La maladie d'un membre de la famille n'est pas admise. Les employés ayant un parent malade ou qui a soudainement besoin de soins sont donc confrontés à un dilemme; en effet, aucune politique du lieu de travail ne les autorise à s'absenter du travail alors que leurs responsabilités familiales les obligent à dispenser des soins.

> Je dois souvent prendre des vacances pour assumer mes responsabilités familiales ou m'absenter pour cause de maladie. J'ai un enfant autiste. J'ai dû prendre des congés de maladie pour prendre soin de mon fils, étant donné que mon employeur ne considérait pas la prestation de soins à mon fils comme une raison valable de m'absenter du travail.
>
> Particulier

Un organisme représentant des travailleurs professionnels a signalé que le premier accommodement pour la prestation inattendue de soins consiste à permettre aux membres de prendre des vacances à court préavis. Or, cette stratégie a des effets disproportionnés sur les vacances des membres qui assument des responsabilités familiales. Cet organisme mentionne que les journées de vacances n'ont jamais eu pour but de servir de mesure d'accommodement pour permettre aux membres de s'acquitter de leurs responsabilités. La prestation de soins occasionne beaucoup de stress et l'on sait que c'est durant ces périodes très stressantes que les membres ont le plus besoin de leurs vacances[59].

La Commission a appris que les personnes qui occupent un emploi mal rémunéré, occasionnel sont justement celles qui ne peuvent pas se permettre de prendre des congés non payés pour assumer leurs responsabilités familiales.

> Une mère célibataire autochtone dont le salaire est équivalent au seuil de la pauvreté ne devrait pas être pénalisée parce qu'elle doit assumer son rôle de mère et prendre soin d'un enfant malade ou d'un parent âgé. Cette absence devrait être rémunérée. Un soignant bien traité et appuyé par son employeur sera d'autant plus efficace à son retour au travail. Il incombe à l'employeur, dans des limites raisonnables, d'appuyer le rôle inhérent qu'un soignant doit assumer auprès de son enfant et de ses parents.
>
> OFIFC

Un grand nombre de personnes consultées ont mentionné qu'elles s'inquiétaient de l'insuffisance des protections statutaires offertes aux employés qui doivent s'absenter du travail pour prendre soin d'un membre de leur famille, notamment le congé familial pour raison médicale et le congé d'urgence de dix jours prévus dans la *Loi sur les normes d'emploi* (ces dispositions législatives sont décrites ci-haut). La *Loi sur les normes d'emploi* énonce les critères d'admissibilité au congé familial pour raison médicale et la *Loi sur l'assurance-emploi* fédérale prévoit des prestations d'assurance pour les personnes admissibles qui prennent ce genre

de congé. Les personnes consultées ont noté le caractère restrictif des règles relatives au regard du congé familial pour raison médicale[60] :

- Les soignants d'une personne atteinte d'un trouble médical grave ne sont pas admissibles à moins qu'un médecin ait attesté que ce particulier est gravement malade et que le risque de décès est important au cours d'une période de 6 mois.
- Le congé est de courte durée (8 semaines).
- Peu d'employeurs fournissent des prestations complémentaires et, par conséquent, un grand nombre d'employés ne peuvent se prévaloir de l'avantage.

En ce qui a trait au congé d'urgence de dix jours[61], les personnes consultées ont noté ce qui suit :

- Les employeurs ont le droit de compter les journées d'absentéisme dû aux accidents du travail, à une maladie et au deuil, laissant bon nombre d'employés sans protection en cas d'urgence dans la famille.
- Certains employeurs qui avaient antérieurement adopté des pratiques plus progressives ont éliminé tous les autres congés, y compris le congé de maladie, et les ont remplacés par celui-ci. Dans ces cas, la loi a eu un effet négatif non intentionnel.
- Ce congé s'applique uniquement aux lieux de travail comptant 50 employés ou plus; le pourcentage élevé d'employés travaillant pour une petite entreprise et dans le secteur du détail signifie qu'un grand nombre de travailleurs n'ont aucune protection[62].
- L'employé doit prendre un jour de congé complet plutôt que des heures, ce qui semble déraisonnable; les travailleurs qui ont besoin de quelques heures pour conduire un membre de leur famille chez le médecin doivent compter ces quelques heures comme un jour de congé complet.

Heures de travail

Plusieurs mémoires ont souligné l'importance d'envisager les changements dans les conditions de travail. De nos jours, les employeurs s'attendent souvent à ce que leurs employés soient prêts à travailler le nombre d'heures qu'il faut pour terminer leurs tâches et régler les situations de crise. Durant les périodes de restrictions budgétaires, ils s'attendent à ce que les employés travaillent davantage avec moins de ressources. Les responsabilités professionnelles empiètent encore davantage sur la vie personnelle des employés. Aux lieux de travail non syndiqués, les employeurs n'accordent pas nécessairement du temps compensatoire ou une autre rémunération pour les heures supplémentaires travaillées, même si les protections inhérentes aux normes d'emploi s'appliquent.

Les lois sur les normes d'emploi, ont précisé quelques mémoires, imposent peu de restrictions sur le nombre d'heures de travail par semaine. Le nombre maximum régulier d'heures est huit heures par jour et 48 heures par semaine; cependant, ces plafonds peuvent être dépassés si l'employeur et l'employé ou le

représentant de l'employé ont conclu une entente ou si l'employeur a signifié une demande au directeur. Il n'y a pas de maximum hebdomadaire rigide, au-delà des périodes de repos quotidiennes et hebdomadaires exigées entre les quarts[63].

> Le gouvernement doit être incité à réexaminer les dispositions relatives aux heures de travail et aux heures supplémentaires et à établir un plafond pour les heures supplémentaires excessives au moyen d'une loi ou d'un permis et à instaurer, à l'instar du Québec, un régime de travail supplémentaire volontaire et de rémunération des heures supplémentaires après 40 heures par semaine.
>
> TCA

Le travail de quart est de plus en plus courant. Certains travailleurs s'en servent dans le cadre d'un plan de soins; ainsi, lorsque les deux conjoints travaillent pour le même employeur, ils choisissent des quarts différents pour qu'un d'entre eux soit toujours disponible pour s'occuper de leurs enfants. D'un autre côté, le travail de quart peut poser des problèmes aux soignants car les travailleurs qui assument des quarts alternatifs ont souvent beaucoup de difficulté à trouver des services de garde d'enfants adéquats.

> Je suis infirmière autorisée et on m'a offert un poste qui exigeait du travail par roulement : des quarts de 12 heures. J'étais incapable de trouver une garderie qui puisse accommoder ces longs quarts alternatifs qui exigeaient que je sois absente de chez moi de 5 h 45 à 21 h 30.
>
> Particulier

Les problèmes surviennent également lorsque les travailleurs n'ont aucun contrôle sur la modification des quarts : un changement de quart peut gravement entraver des arrangements familiaux de longue date. Un jugement récent de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a décrété qu'un changement unilatéral à un quart par un employeur pouvait constituer un cas *prima facie* de discrimination fondée sur l'état familial[64]. Comme l'a fait remarquer un représentant des employeurs, ces derniers considèrent souvent les horaires de quart comme inviolables. Également, dans les endroits syndiqués, l'accommodement du travail de quart peut être en conflit avec les droits d'ancienneté.

Le manque de souplesse inutile des employeurs à l'égard des heures de travail constitue un autre obstacle. Les employés ont parfois peu de souplesse pour adapter leurs heures de travail à leurs responsabilités familiales. Par exemple, l'ALOC a soulevé le problème de « la période de base » au cours de laquelle au moins un avocat doit être au bureau dès 8 h, souvent par roulement. L'ALOC signale que cet horaire est incompatible avec les heures normales d'ouverture de la plupart des garderies et que les téléphones cellulaires ou autres technologies

devraient permettre aux employeurs de faire preuve de plus de souplesse. Une personne consultée à dit à la Commission :

> Mes demandes d'accommodement relatives à l'heure d'arrivée le matin ont continuellement été rejetées/opposées même s'il y a une certaine souplesse pour l'affectation des heures de travail. Les politiques actuelles reconnaissent l'accommodement à des fins religieuses, médicales, de formation professionnelle ou d'adaptation à la clientèle. Or, les demandes d'accommodement visant à obtenir une heure de plus le matin continuent d'être disqualifiées comme étant inadmissibles, même si j'ai soulevé la question de la protection des droits de la personne et de l'état familial.

Le manque de services de soignants en dehors des heures régulières signifie qu'un grand nombre de personnes ont de la difficulté à trouver ou à conserver un emploi. Une mère célibataire a dit ce qui suit :

> Étant donné que de nombreux postes de débutant exigent du travail le soir et/ou la fin de semaine et que ma fille fréquente la garderie seulement pendant la semaine, je n'ai pu poser ma candidature pour certains postes. Le secteur du détail, de nombreux restaurants, l'industrie cinématographique (mon domaine) et autres types d'emplois ont des horaires que j'ai beaucoup de difficulté à assumer parce qu'ils m'obligent à embaucher du personnel supplémentaire pour s'occuper de ma fille.

La culture des heures porte les gens à croire que les personnes qui assument des responsabilités comme soignants ont leur travail moins à cœur. Les employeurs qui croient que tous leurs employés peuvent travailler tard au besoin, non seulement ont des attentes irréalistes, mais ils créent des difficultés pour de nombreux employés :

> Les pères et mères avec un enfant à la garderie savent combien il est stressant de devoir travailler tard lorsqu'on doit aller chercher son enfant à la garderie avant 18 h... Le fait de devoir manquer des réunions ou de dire à un client fâché que l'on doit quitter le bureau limite définitivement les possibilités de carrière.
>
> Particulier

Quelques personnes ont dit que les attentes concernant la socialisation et le réseautage après les heures de bureau constituaient des obstacles. Par exemple, une mère célibataire de trois enfants incapable d'assister aux fêtes, aux dîners, aux parties de golf et autres événements semblables attribuait à ses absences le fait qu'on lui a maintes fois refusé une promotion.

Exigences concernant les voyages

Certains mémoires ont mentionné que les exigences concernant les voyages posaient des problèmes aux employés qui assument des responsabilités comme soignants. Plusieurs personnes consultées ont dit à la Commission que leurs perspectives de carrière étaient limitées parce qu'elles ne pouvaient pas s'engager à voyager régulièrement. Un mémoire a d'ailleurs confirmé le nombre exagérément faible d'employées qui occupent des postes qui exigent des déplacements réguliers[65].

Les mémoires ont reconnu que les voyages réguliers sont une des fonctions essentielles de certains emplois. Cependant, même lorsque les voyages sont une fonction essentielle de l'emploi, les employeurs pourraient prendre des mesures pour tenir compte des besoins familiaux des employés qui voyagent. Ils pourraient, par exemple, tenir compte des dépenses pour la garde des personnes à charge durant les voyages ou permettre aux employés d'utiliser les voitures de la compagnie pour déposer leurs enfants à l'école ou à la garderie en début de journée lorsqu'ils doivent voyager par affaires.

Accès aux régimes de travail flexibles

Les employés appelés à fournir des soins pourraient bénéficier des régimes de travail flexibles, tels que les horaires souples, la semaine de travail réduite, le travail à domicile ou le partage d'emploi. Or, il semble y avoir peu de postes à temps partiel intéressants ou de modalités de partage d'emploi. En outre, relativement peu d'employeurs ont adopté des politiques officielles pour accommoder les employés qui dispensent des soins. En fait, ce genre de politique a tendance à être adoptée par les lieux de travail syndiqués. En l'absence de politiques formelles, les employés qui recherchent des régimes de travail flexibles sont forcés de compter sur des régimes discrétionnaires[66].

Cette situation est problématique. Les employeurs sont moins susceptibles d'adopter des régimes de travail flexibles à l'intention des travailleurs occupant un emploi non conventionnel, mal rémunéré ou autrement marginal – secteurs de l'emploi où l'on retrouve un nombre disproportionné de nouveaux arrivants, de femmes et de membres des communautés racialisées[67]. Dans un seul lieu de travail, on peut constater que des régimes souples et accommodants sont offerts à certains employés et non à d'autres, selon les préférences personnelles et les opinions du gestionnaire ou du superviseur.

> Il est vrai que de nombreux gestionnaires de cabinets juridiques offrent des régimes de travail flexibles pour accommoder les personnes qui assument des responsabilités comme soignants, mais certains refusent tout accommodement ou hésitent énormément à accommoder leurs employés. Dans quelques cas, les gestionnaires ont été manifestement hostiles à l'égard

> des responsabilités familiales. Une fois, un gestionnaire a obligé un membre du cabinet à emmener un enfant malade au bureau. C'est seulement après que l'enfant a vomi dans le bureau qu'il a permis au membre de prendre soin de lui à domicile. Et encore, il l'a obligé à être disponible pour une longue conférence téléphonique.
>
> ALOC

En outre, ces politiques et programmes étant discrétionnaires, les employés vulnérables courent le risque qu'ils soient retirés à n'importe quel moment, que leurs besoins aient changé ou non.

Un grand nombre de travailleurs, particulièrement les femmes, choisissent de travailler à temps partiel afin de concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales. Comme l'a fait remarquer l'Association des enseignantes et des enseignants catholiques anglo-ontariens, cet état de fait découle peut-être en partie du manque de régimes souples. Les employés n'ont aucune autre option que le travail à temps partiel ou le départ de la vie active. Or, les emplois à temps partiel vont de pair avec un salaire inférieur, un accès limité ou inexistant à des avantages sociaux et un manque de sécurité d'emploi. De plus, quelques mémoires ont mentionné les difficultés que rencontrent les travailleurs à temps partiel lorsque l'accommodement n'est plus nécessaire et qu'ils veulent réintégrer le marché du travail à temps plein.

Dans d'autres compétences, les écarts entre le traitement des travailleurs à temps partiel et les travailleurs à temps plein ont fait l'objet de plaintes relatives aux droits de la personne. Par exemple, dans une cause jugée par la Cour européenne de justice, le traitement différentiel du personnel d'entretien, constitué principalement de femmes, au regard du calcul des états de service et de l'éventualité d'une nomination au personnel permanent a été jugé constituer de la discrimination fondée sur le sexe[68].

On a également fait remarquer à la Commission que les travailleurs qui ont la chance de trouver un emploi à temps partiel ou un régime de travail de rechange peuvent sembler prendre leur travail moins au sérieux que leurs collègues et ont de la difficulté à faire reconnaître leurs réalisations, ce qui diminue leurs chances d'obtenir des promotions ou de suivre des cours de perfectionnement. Le CFWW a dit à la Commission que les accommodements incitent les employeurs à croire que les employés ont quitté la « filière carrière ». Le Réseau des femmes handicapées de l'Ontario a signalé que c'est particulièrement le cas des parents d'enfants handicapés. Pour sa part, l'OCUFA a déclaré :

> Un des problèmes rencontrés par les professeurs qui essaient de concilier travail et famille est l'attitude du monde universitaire à l'égard de ce type d'avantage. Certains professeurs estiment manifestement que la pleine utilisation de ces avantages nuirait à leur carrière.

Le Halton Elder Services Advisory Committee a souligné que les employeurs sont tenus, dans le cadre de leur mandat et de leurs responsabilités, de créer un environnement qui ne décourage pas les employés d'utiliser des stratégies pour accommoder leurs responsabilités en matière de soins.

Accès aux avantages sociaux

Les accommodements, notamment un travail à temps partiel ou des congés autorisés, accordés aux employés qui assument des responsabilités comme soignants ont pour effet de réduire l'accès aux régimes de retraite et aux avantages sociaux. Relativement peu de travailleurs à temps partiel ont accès à des avantages sociaux. Cette situation a des conséquences à long terme pour la sécurité financière des soignants et, comme l'ont mentionné quelques mémoires, elle soulève des problèmes systémiques.

> Les Autochtones qui travaillent à temps partiel tout en prenant soin de leurs enfants ou de leurs parents n'ont pas accès à des avantages sociaux. Il faut tenir dûment compte du fait que cette situation a des répercussions négatives sur l'état familial. Les familles continuent de vivre dans la pauvreté. Par exemple, les enfants ne reçoivent pas les soins nécessaires, notamment soins dentaires ou soins de la vue, parce que le soignant ne peut simplement pas en assumer les frais.
>
> OFIFC

Les personnes consultées ont recommandé des réformes aux régimes de retraite et d'avantages sociaux pour garantir un traitement équitable aux personnes qui assument des responsabilités comme soignants. Par exemple, les travailleurs à temps partiel, saisonniers et temporaires devraient avoir accès aux avantages sociaux[69]. Bon nombre de personnes ont fait valoir la nécessité d'offrir une meilleure protection aux employés qui quittent leur travail pour fournir des soins :

> Les personnes qui quittent leur travail pour s'occuper de parents handicapés ne devraient pas être pénalisés pour la période durant laquelle ils ont peu ou point de revenu. Les politiques en matière d'avantages sociaux doivent protéger l'admissibilité d'un soignant aux régimes contributifs lorsque, par exemple, le cotisant a fait des contributions avant la période consacrée aux soins. Bref, les politiques doivent fournir une reconnaissance économique et une sécurité financière réelles aux soignants.
>
> Centre de la défense des personnes handicapées

La Commission a également appris que les régimes de retraite et d'avantages sociaux devraient refléter davantage la structure diversifiée des familles d'aujourd'hui. Par exemple, bon nombre de régimes d'assurance-maladie d'employeur définissent étroitement le « membre de la famille ». Ces définitions

devraient être élargies pour que les régimes prévoient des prestations de maladie pour les parents âgés à charge.

> En général, les compagnies d'assurance privées que les employeurs embauchent à contrat pour offrir des avantages sociaux autorisent uniquement l'inclusion d'un conjoint ou d'un enfant comme bénéficiaire d'un régime d'avantages sociaux d'employeur... Les membres de la famille élargie, notamment les frères et sœurs ou autres, sont rarement autorisés, même lorsque l'employé accepte de payer. Pour un grand nombre de familles d'immigrants, particulièrement de réfugiés, les parents, notamment un frère, une sœur ou un cousin adulte, sont la seule famille qu'ils ont au Canada. Leur exclusion d'un régime d'avantages sociaux est injuste et discriminatoire.
>
> Conseil ontarien des organismes de service aux immigrants

De plus, la *Loi sur les régimes de retraite* de l'Ontario ne prévoit pas de prestation réversible minimale pour les personnes célibataires ou veuves : les parents seuls et les parents célibataires d'enfants handicapés éprouvent souvent une grande incertitude quant à leur capacité de pourvoir aux besoins leurs proches en cas de décès.

Perceptions négatives et stéréotypes

La Commission a appris que les personnes qui assument des responsabilités comme soignants font l'objet de plusieurs stéréotypes et perceptions négatives, notamment qu'elles sont moins compétentes et moins engagées que leurs collègues. Ces perceptions limitent les perspectives d'emploi et l'avancement professionnel des personnes qui assument d'importantes responsabilités en matière de soins.

> Les gens pensent que, parce que vous avez une famille, vous serez irresponsable et ferez toujours passer votre famille avant votre emploi... Peu importe où je vais, les gens présument immédiatement que mon rendement sera médiocre parce que je suis parent seul.
>
> Particulier

> La perception du dévouement d'un enseignant à l'égard de son travail peut être différente lorsque celui-ci assume d'importantes responsabilités comme soignant. Les personnes perçues comme étant dans la « filière parent » peuvent être exclues de la filière promotion informelle. Leurs supérieurs peuvent croire qu'elles ne participent pas suffisamment à la vie scolaire, notamment aux activités parascolaires ou aux activités après les heures de bureau. Cette perception peut également nuire aux relations entre collègues à l'école.
>
> Association des enseignantes et des enseignants catholiques anglo-ontariens

Les personnes qui assument des responsabilités comme soignants se sentent parfois subtilement exclues de la culture de l'organisation. Leurs collègues peuvent être irrités par les accommodements qui leur sont accordés ou croire qu'elles ne font pas partie de l'équipe parce qu'elles ne participent pas aux activités sociales après les heures de bureau. Les femmes qui cherchent un emploi continuent de croire qu'elles doivent cacher le fait qu'elles ont des enfants ou des personnes à charge qui comptent sur elles pour obtenir des soins.

> Mes collègues mentionnent SANS CESSE le fait que je m'occupe d'une famille nombreuse. Ces commentaires m'affectent tellement que je n'ai pas parlé à mon employeur de ma récente séparation d'avec mon mari, et n'ai pas l'intention de le faire, car je pense qu'il m'offrira moins de possibilités d'avancement s'il sait que je suis une mère seule qui s'occupe de trois enfants.
>
> Particulier

Il y a eu de nombreux litiges aux États-Unis concernant la discrimination au travail à l'égard des soignants, fondée sur les attitudes négatives et les stéréotypes reliés au sexe. Dans une cause, un employé qui tentait d'obtenir un congé parental s'est fait dire qu'un homme n'aurait pas qualité pour être un soignant primaire à moins que sa femme ne soit « dans le coma ou décédée »[70]. Dans une autre cause, un employeur a refusé d'offrir une chance de promotion à une mère de deux enfants, présumant que l'emploi ne l'intéresserait pas puisqu'il exigeait beaucoup de déplacements[71].

Comme on l'a mentionné précédemment, les attitudes négatives et les stéréotypes empêchent les employés de réclamer l'accommodement dont ils ont besoin. En effet, ils savent qu'il leur sera refusé ou, encore pire, qu'il causera de la rancune. La Commission a appris que le racisme exacerbe ce problème, car les membres des communautés racialisées étant les derniers embauchés et les premiers licenciés, ils ne peuvent se permettre de s'absenter du travail pour assumer leurs responsabilités familiales sans risquer de perdre leur emploi. Par conséquent, les parents sont parfois obligés de négliger certaines responsabilités familiales pour garder leur emploi. Pareillement, les parents qui sont gais ou lesbiennes peuvent hésiter à demander un accommodement parce que celui-ci les exposerait à un harcèlement fondé sur leur orientation sexuelle.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

> **L'absence de soutiens sociaux adéquats pour les familles qui assument des responsabilités en matière de soins, conjuguée aux structures rigides et non englobantes des lieux de travail, crée des obstacles systémiques pour les personnes identifiées par leur état familial qui travaillent. Ces obstacles sont renforcés par des dispositions législatives inadéquates concernant les heures de travail, les heures supplémentaires et les congés autorisés.**

VI. LOGEMENT

1. Introduction

À titre de signataire de plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, le Canada a reconnu que le logement constitue un droit humain fondamental. En ratifiant le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, il s'est engagé à prendre les mesures nécessaires pour assurer la réalisation du droit à un logement adéquat[72]. Bien que le *Code* ne protège pas le vaste éventail de droits sociaux et économiques énoncés dans les instruments internationaux, il confirme le droit à un traitement égal en matière d'occupation d'un logement, sans discrimination fondée sur l'état familial, ou d'autres motifs, et les valeurs reflétées dans les lois internationales sur les droits de la personne facilitent l'interprétation de la législation en matière de droits de la personne.

On sait que pour de nombreuses familles avec de jeunes enfants ces droits au logement internationaux et nationaux sont une promesse non réalisée. Les familles continuent d'avoir des difficultés sur le marché du logement locatif et se retrouvent parfois dans un logement qui est ni abordable ni adéquat. Les problèmes de logement affectent particulièrement les familles monoparentales, les bénéficiaires de l'aide sociale, les familles appartenant à des communautés racialisées, autochtones, les familles des nouveaux arrivants et les familles avec de jeunes enfants.

> Il est très difficile d'obtenir un logement subventionné à Toronto. Les listes d'attente sont longues, les immeubles sont peu nombreux et souvent situés à l'extérieur du centre-ville de Toronto. L'appartement dans lequel nous vivons est sûr et bien situé, mais il est presque inabordable pour moi.
>
> Mère seule

Les personnes consultées– groupes de propriétaires, groupes de défense des droits des locataires, propriétaires de logements sans but lucratif et milieu de l'enseignement – représentaient plusieurs points de vue mais elles ont convenu que les familles vulnérables continuent d'avoir des difficultés sur le marché du logement locatif. Cependant, elles avaient des opinions différentes quant aux raisons et aux façons d'y remédier.

Le rôle de la pauvreté

Les personnes consultées étaient d'avis que le problème est largement attribuable à la pauvreté. Les familles avec de jeunes enfants, les familles monoparentales, les parents handicapés ou ayant des enfants handicapés, les familles autochtones, les familles appartenant à des communautés racialisées et les familles des nouveaux arrivants sont plus portées à avoir des revenus peu

élevés. En outre, deux parents qui vivent séparément mais partagent la garde des enfants peuvent avoir beaucoup de difficulté à trouver des logements abordables adéquats à deux endroits. La Commission d'enquête a reconnu le lien entre l'appartenance à un groupe visé par le *Code* et la probabilité d'avoir un faible revenu dans l'affaire *Kearney c. Bramalea*[73] lorsqu'elle a jugé que les critères revenu-loyer avaient un effet discriminatoire. Les mesures qui désavantagent les personnes à faible revenu sont aptes à causer un désavantage disproportionné aux membres des groupes identifiés dans le *Code*.

En décembre 2005, plus de la moitié des personnes recevant l'aide sociale par l'intermédiaire du Programme Ontario au Travail (OT) étaient membres de familles monoparentales[74]. Les allocations au logement très peu élevées placent ces personnes et les autres familles bénéficiaires d'aide sociale dans une position intenable puisqu'elles les obligent à choisir entre le logement et les autres nécessités de l'existence[75]. L'Advocacy Centre for Tenants Ontario (ACTO) a fait remarquer que presque tous les prestataires d'OT (96 p. 100) sont des locataires, mais que 17 p. 100 d'entre eux seulement vivent dans un logement subventionné. Les autres tentent de trouver un logement adéquat abordable sur le marché locatif privé. Or, dans de nombreuses régions de la province, le marché locatif privé n'offre pas de logements adéquats aux familles dans les limites de l'allocation au logement. Bon nombre de mémoires ont insisté sur l'importance d'augmenter l'allocation au logement des prestataires d'aide sociale pour qu'elle corresponde aux loyers actuels.

Le ministère des Services sociaux et communautaires (MSSC) a informé la Commission des mesures qu'il a prises récemment pour permettre aux prestataires d'aide sociale de payer leur loyer. Par exemple, en mars 2004, il a mis en place le Programme provincial de banques d'aide au loyer pour permettre aux locataires ayant un loyer arriéré à court terme de rester chez eux. Le MSSC a également créé un Fonds d'aide d'urgence aux impayés d'énergie pour aider les ménages à faible revenu qui sont confrontés à une crise liée à l'énergie. Ce fonds fournit une aide d'urgence unique qui leur permet de payer les factures de services publics en souffrance, les dépôts de garantie et les frais de reconnection. De plus, l'administrateur peut affecter une partie de l'aide sociale au paiement des arriérés des prestataires d'OT ou du POSPH qui n'ont pas respecté leurs obligations financières pour prévenir leur expulsion.

Nombre de logements adéquats abordables

La majorité des personnes consultées, mais pas toutes, considèrent que les problèmes d'accès au logement des familles sont principalement attribuables au manque de logements adéquats abordables. L'Ontario Non-Profit Housing Association (ONPHA) a mentionné :

> En réalité, lorsqu'il n'y a pas de pénurie de logements, les propriétaires sont beaucoup moins portés à faire de la discrimination. Et l'univers du

> logement social accorde une priorité particulière et exhaustive à une des collectivités désavantagées mentionnées dans le mémoire (les victimes de violence qui sont principalement des femmes avec enfants). L'ONPHA est d'avis que le problème principal (il y en a d'autres) est la pénurie de logements abordables... **On doit tout d'abord s'assurer qu'il y a suffisamment de logements adéquats abordables.** (Accent dans l'original).

Le ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML) a dit à la Commission que le programme de logement de la province vise à augmenter le nombre de logements locatifs à l'aide d'initiatives qui renforceront les tenances à bail pour permettre aux locataires de rester chez eux et à créer des nouveaux programmes pour accroître le nombre de logements abordables et aider les personnes qui ont des besoins spéciaux en matière de logement. Par exemple, un nouveau Programme de logement abordable Canada-Ontario créera plus de 15 000 unités résidentielles abordables, y compris des nouveaux logements avec services de soutien et des logements pour les victimes de violence conjugale. Le programme offrira également une allocation au logement à 5 000 familles ontariennes à faible revenu.

On a suggéré plusieurs moyens de régler la pénurie de logements abordables. Un grand nombre de mémoires sur le logement reçus par la Commission ont proposé le contrôle des loyers. L'ACTO a affirmé :

> Depuis la suppression des mécanismes de contrôle des vacances en 1998, les propriétaires ont peu d'incitatif à tenter une médiation avec les locataires qui vivent dans leur logement depuis longtemps et tous les incitatifs à tenter de les expulser pour augmenter le loyer; il s'ensuit une diminution du nombre de logements abordables. Le loyer moyen en Ontario a continué d'augmenter en dépit d'une augmentation des taux d'inoccupation. La suppression des mécanismes de contrôle des vacances a mis le logement abordable hors de la portée de nombreuses familles à faible revenu. L'ACTO a demandé instamment au gouvernement provincial de rétablir la réglementation des loyers de toutes les unités résidentielles, vacantes ou occupées, afin de préserver les unités résidentielles abordables.

D'un autre côté, la Federation of Rental Housing Providers of Ontario (FRPO) a avancé que le contrôle des loyers crée un obstacle à l'accès parce qu'il entraîne des pénuries de logement. Le résultat de ces pénuries, selon la FRPO, est le suivant : « De nombreux propriétaires se disputent un nombre insuffisant d'appartements. Dans cette situation, ce sont souvent les ménages les plus pauvres et vulnérables qui sont pénalisés. Les résultats pour la société peuvent être dévastateurs. » Selon la FRPO, la suppression des mécanismes de contrôle des vacances a entraîné une hausse des taux d'inoccupation, particulièrement

au bas de l'échelle, ce qui permet aux familles pauvres et vulnérables de l'Ontario d'avoir plus de choix.

Le ministère des Affaires municipales et du Logement a mentionné à la Commission que le gouvernement est déterminé à élaborer un système de contrôle des loyers qui offrirait une meilleure protection aux locataires.

Les auteurs des mémoires reçus par la Commission et les participants à la table ronde sur le logement ont également débattu l'effet des règlements de zonage qui excluent ou limitent les deuxièmes logements. Certains craignent que les normes de santé et de sécurité ne soient pas respectées dans les deuxièmes logements; d'autres font toutefois remarquer que ce genre de logement est une importante source de logements abordables. En outre, des préoccupations ont été soulevées à propos des règlements qui limitent ou interdisent les établissements de services sociaux, les maisons de refuge ou les grands ensembles d'habitation. Les intervenants ont déclaré à la Commission que ces règlements ont pour effet d'exclure les gens du logement à cause de leurs circonstances personnelles, notamment pour des motifs prévus par le *Code*, à savoir un handicap, l'état familial et l'état d'assisté social.

Les mémoires soulèvent également des préoccupations concernant le réaménagement du parc d'immeubles locatifs pour d'autres usages, notamment pour créer des copropriétés, car elle a pour effet de diminuer rapidement le nombre de logements abordables. Le ministère des Affaires municipales et du Logement a dit à la Commission qu'il s'est engagé à faire en sorte que les municipalités aient le droit d'empêcher la démolition abusive ou la transformation en copropriétés du parc d'immeubles locatifs.

Attitudes discriminatoires et stéréotypes

Les commentaires qui précèdent confirment que la discrimination contre les familles au sein du marché locatif doit être examinée dans le contexte de vastes préoccupations sociales et économiques comme le revenu inadéquat et le nombre insuffisant de logements abordables.

S'ajoute à ces problèmes systémiques la pratique continue et courante des fournisseurs de logements locatifs d'exercer de la discrimination directe à l'égard des familles avec de jeunes enfants. Un grand nombre de personnes consultées ont souligné que le manque de sensibilisation des propriétaires et des locataires aux droits et responsabilités prévus par le *Code* a un impact majeur sur les familles. Selon le Landlord's Self Help Centre, on estime que le marché locatif secondaire représente 40 p. 100 des fournisseurs de logements locatifs en Ontario et entre 15 et 20 p. 100 du parc de logements locatifs de Toronto. En général, ces propriétaires de logement ne sont pas des professionnels et ils possèdent très peu d'expérience en gestion immobilière. Par conséquent, ils ne

connaissent pas leurs obligations en vertu du *Code*. En fait, comme l'a fait remarquer le Centre pour les droits à l'égalité au logement, bon nombre de propriétaires ne savent pas qu'ils n'ont pas le droit de refuser de louer à des particuliers ou à des familles parce qu'ils sont prestataires d'aide sociale et disent ouvertement au personnel du Centre qu'ils ne louent pas aux assistés sociaux.

Le manque de sensibilisation va au-delà du manque de connaissance du *Code*. Il y a également des stéréotypes et des mythes profondément ancrés au sujet des prestataires d'aide sociale, des familles monoparentales et des nouveaux arrivants, entre autres. L'importance d'entreprendre une campagne de sensibilisation et d'éducation des propriétaires visant à abolir les mythes et à les informer du *Code* est sans doute le message le plus fort que la Commission ait reçu à la table ronde sur le logement.

> Les propriétaires ont tendance à considérer nos clients comme des locataires inappropriés en dépit des protections prévues par le *Code* en ce qui a trait au handicap, à l'état familial et à la source de revenu. Les propriétaires et le public doivent être avisés que nos clients proviennent de toutes les couches de la société et ne forment pas un groupe homogène. Ils ne sont pas plus susceptibles que les autres citoyens d'éviter de payer leur logement... L'augmentation du parc de logements locatifs ou même des taux d'aide sociale ne règlera pas le problème de la discrimination exercée par les propriétaires.
>
> MSSC

Pareillement, la Commission a appris que les locataires ignorent souvent leurs droits. Les locataires les plus vulnérables sont également les personnes les moins susceptibles de connaître leurs droits ou de les faire respecter, particulièrement étant donné la complexité et les échéanciers du processus de dépôt d'une plainte en vertu du *Code*.

Lorsqu'on envisage l'impact de l'état familial sur le logement, il importe de garder à l'esprit l'effet supplémentaire des motifs de discrimination qui s'entrecroisent. Ainsi, le Centre de la défense des personnes handicapées a rappelé à la Commission que les personnes handicapées et leur famille éprouvent des difficultés particulières sur le plan de l'accès au logement parce qu'elles doivent trouver des logements qui sont à la fois accessibles aux personnes handicapées et favorables aux familles; ces impératifs multiplient les difficultés par deux. La Commission a également été informée des problèmes de logement des parents qui élèvent des enfants atteints de troubles de comportement. Les propriétaires et les locataires n'ont souvent aucune patience pour les problèmes de ces parents. L'OFIFC a dit à la Commission :

> Certains propriétaires ne veulent pas louer de logements aux Autochtones parce qu'ils sont racistes. En outre, c'est un fait que les Autochtones ont le taux le plus élevé de mères célibataires chefs de famille (27 p. 100 de

toutes les familles) et que bon nombre d'entre elles sont adolescentes. Les membres de ce groupe ont beaucoup de difficulté à trouver des logements; les pères célibataires autochtones ont eux-mêmes de la difficulté à trouver un logement adéquat pour eux et leurs enfants et ce, pour les mêmes raisons.

L'analyse des expériences des familles sur le marché locatif doit, par conséquent, tenir compte de l'effet des multiples aspects de l'identité, non seulement à la lumière des stéréotypes et de la discrimination directe, mais également de l'impact des facteurs systémiques.

Les participants à la table ronde sur le logement ont proposé plusieurs façons créatives d'informer les locataires de leurs droits; par exemple, on pourrait obliger les propriétaires à afficher des copies du *Code* dans l'entrée des bâtiments, inclure des renseignements sur les droits de la personne dans les formules de demande de logement et les baux ou fournir une accréditation aux propriétaires qui peuvent démontrer qu'ils ont suivi une formation en droits de la personne.

2. *Refus de louer un logement aux familles avec de jeunes enfants*

Comme on l'a mentionné précédemment, en dépit des protections prévues par le *Code*, une forte proportion de propriétaires continuent de refuser de louer un logement aux familles avec de jeunes enfants.

> Ce n'est pas facile pour un parent seul, car les propriétaires préfèrent une famille à deux revenus. Quand je cherchais un logement, j'ai essuyé de nombreux refus parce que les propriétaires craignaient que le loyer ne soit pas payé, même si mes antécédents étaient bons.
>
> Mère seule prestataire d'aide sociale

> Je cherche un logement depuis deux ans. Chaque demande a été refusée. Plusieurs propriétaires potentiels m'ont affirmé que leur appartement ne convenait pas aux enfants.
>
> Mère seule

Le refus catégorique de louer aux familles avec de jeunes enfants est perpétué par l'existence continue d'immeubles réservés aux adultes. D'autres expressions utilisées pour décourager les familles de présenter une demande incluent « destiné aux jeunes professionnels » ou « conviendrait aux étudiants ».

Le *Code* autorise les restrictions au logement fondées sur l'âge dans certaines circonstances. Par exemple, l'article 15 permet d'accorder un traitement préférentiel aux personnes âgées de 65 ans ou plus. Il permet donc que des logements soient réservés aux personnes de plus de 64 ans. L'article 14 permet

la mise en oeuvre de programmes spéciaux qui visent à alléger un préjudice ou un désavantage tel que les projets de logement sans barrière destinés aux personnes âgées atteintes de handicaps. L'article 18 crée un moyen de défense pour les organismes ou groupement religieux, philanthropique, éducatif, de secours mutuel ou social dont le principal objectif est de servir les intérêts des personnes âgées et qui offrent notamment des logements. En revanche, le *Code* ne prévoit aucun moyen de défense destiné à autoriser que des logements soient « réservés aux adultes » puisqu'ils entraînent l'exclusion des enfants ou des personnes qui n'ont pas atteint un certain âge[76]. La FRPO a fait remarquer que les exceptions énoncées dans le *Code* pourraient créer de la confusion parmi les propriétaires au sujet de ce qui est permis par la loi.

> Le seuil d'âge relatif aux bâtiments réservés aux personnes âgées peut causer de la confusion sur le marché car tous les gens ne définissent pas les personnes âgées de la même manière. Bon nombre de personnes prennent leur retraite avant 60 ans. Certaines personnes considèrent les personnes de 55 ans et plus comme des personnes âgées, d'autres les personnes de 60 ans et plus.

Étant donné cette confusion, la FRPO, à l'instar de nombreux autres intervenants, a demandé instamment à la Commission de mener une campagne d'éducation et de sensibilisation auprès des propriétaires.

Le MSSC a dit à la Commission que les personnes handicapées sont particulièrement vulnérables aux effets des politiques d'occupation réservée aux adultes.

> Bon nombre de nos clients requièrent des logements appropriés à leur handicap particulier. Or, la plupart de ces types de logements sont réservés aux personnes âgées ou se trouvent dans des bâtiments réservés aux adultes en vertu des exceptions prévues par le *Code*. Il faut reconnaître que bon nombre de nos clients tombent sous le coup du handicap et de l'état familial – ils sont handicapés et ont une famille. Les exceptions autorisant les logements réservés aux adultes et aux personnes handicapées font de la discrimination contre les parents handicapés de jeunes enfants.

Selon l'ONPHA, un grand nombre de propriétaires permettent aux jeunes célibataires d'occuper des bâtiments antérieurement réservés aux personnes âgées, reconnaissant que la demande de logement est limitée dans ce groupe d'âge. Cependant, ces changements ont mis en lumière les problèmes causés par l'intégration de populations ayant des attentes et des besoins différents.

3. *Critères de location*

Les personnes consultées ont fait part à la Commission de certaines politiques et pratiques de location couramment utilisées par les propriétaires qui posent des obstacles systémiques aux familles qui cherchent un logement.

Information sur le revenu

L'emploi de ratios pour déterminer la capacité de payer un appartement et d'exigences relatives au revenu minimum en Ontario a été jugé enfreindre le *Code*. La Commission d'enquête dans *Kearney c. Bramalea*[77] a conclu que les éléments de preuve avaient établi que ces pratiques avaient un effet disparate sur les groupes protégés sous le régime du *Code*, notamment ceux identifiés par l'état familial. Elle a également conclu que ces politiques étaient injustifiées puisqu'elles ne permettaient pas de prévoir si un locataire allait faillir à ses obligations.

Par la suite, le *Code* a été modifié par l'ajout d'une disposition permettant au propriétaire d'avoir recours, de la manière prescrite dans le *Code* et dans les règlements, aux renseignements sur le revenu, aux vérifications du crédit et aux références en la matière, aux antécédents en matière de logement, aux garanties et autres pratiques de commerce semblables pour choisir les locataires éventuels. Le Règlement 290/98 autorise les propriétaires à :

- Demander à un locataire éventuel des références en matière de crédit ou des antécédents en matière de logement, ou les deux, et à lui demander l'autorisation de procéder à des vérifications de son crédit.
- Prendre en considération les références en matière de crédit, les antécédents en matière de logement et les vérifications de crédit, soit isolément, soit en une combinaison quelconque, pour évaluer la situation du locataire éventuel et à choisir ou non celui-ci en conséquence.
- Demander à un locataire éventuel des renseignements sur son revenu s'il demande également les renseignements susmentionnés (références en matière de crédit et vérifications, antécédents en matière de logement).
- Prendre en considération les renseignements sur le revenu du locataire éventuel pour évaluer la situation de celui-ci et choisir ou non celui-ci en conséquence *seulement* s'il prend les renseignements sur le revenu en considération conjointement avec tous les autres renseignements qu'il a obtenus, ou si, après avoir demandé les renseignements concernant le crédit et les antécédents en matière de logement, il n'obtient que les renseignements sur le revenu. Une exception autorise l'utilisation des renseignements sur le revenu d'un locataire éventuel pour déterminer l'admissibilité de ce dernier à un loyer indexé sur le revenu.
- Exiger que le locataire éventuel obtienne une garantie pour le loyer ou verse un dépôt de garantie conformément à la *Loi de 1997 sur la protection des locataires*.

Le Règlement réaffirme qu'il n'a pas pour effet d'autoriser le propriétaire à refuser un logement à une personne pour des motifs énoncés dans le *Code*.

La Commission estime que les propriétaires doivent examiner les critères prescrits d'une manière significative et valable, et s'efforcer de bonne foi d'effectuer une évaluation valable des locataires potentiels. Ils ne peuvent pas appliquer les critères arbitrairement pour un motif discriminatoire interdit qui tenterait de faire échec aux fins du *Code*.

Les personnes consultées ont dit à la Commission que l'utilisation des renseignements sur le revenu continue de poser un problème et que les propriétaires interprètent ou appliquent erronément les dispositions du *Code* et le Règlement 290/98 et continuent d'appliquer des ratios pour déterminer la capacité de payer un appartement.

> L'emploi de ratios revenu-loyer et d'exigences relatives au revenu minimum continue de poser un obstacle de taille aux familles à faible revenu avec enfants qui cherchent un logement approprié. En dépit des décisions de la Commission d'enquête et du Tribunal des droits de la personne affirmant que l'utilisation de ces critères pour éliminer des locataires éventuels est interdite en vertu du *Code*, les propriétaires utilisent régulièrement ces règles d'abordabilité comme excuse pour refuser un logement aux familles à faible revenu… un grand nombre de propriétaires (et d'autres personnes) assimilent l'emploi de renseignements sur le revenu à l'approbation de l'usage des ratios revenu-loyer.
>
> Centre pour les droits à l'égalité au logement

Le ministère des Services sociaux et communautaires a également mentionné que ces pratiques posent des obstacles aux prestataires du POSPH, affirmant que l'élimination des critères de revenu et des questions sur la source du revenu sur les formules de demande de logement profiterait aux prestataires du POSPH. Les propriétaires devraient se fier davantage aux références et aux antécédents en matière de paiement.

Antécédents en matière de crédit

Tel que mentionné précédemment, le Règlement 290/98 autorise les propriétaires à réclamer des références en matière de crédit et à procéder à des vérifications de crédit (avec la permission du locataire éventuel) et à prendre en considération ces renseignements pour choisir ou non un locataire. Comme on l'a vu précédemment, la Commission estime que les propriétaires qui prennent en considération ces renseignements doivent s'efforcer de bonne foi d'effectuer une évaluation valable des locataires potentiels.

Les personnes consultées ont également mentionné à la Commission que des antécédents défavorables en matière de crédit peuvent découler de l'éclatement de la famille et qu'un grand nombre de femmes ont de mauvais antécédents en matière de crédit pour cette raison. Cependant, certains propriétaires ont une politique globale de ne pas louer un logement aux personnes qui ont des antécédents défavorables en matière de crédit, ce qui peut avoir un effet disproportionné fondé sur l'état familial.

En outre, un grand nombre de jeunes, de nouveaux arrivants et de femmes retournant sur le marché du travail après une longue période consacrée à la prestation de soins ont peu ou point d'antécédents en matière de crédit. Dans l'affaire *Ahmed c. Shelter Canadian Properties Limited*[78], une Commission d'enquête sur les droits de la personne a jugé que la pratique d'exiger les antécédents en matière de crédit peut avoir un impact disproportionné sur les nouveaux arrivants et a souligné que le manque d'antécédents en matière de crédit n'équivaut pas à des antécédents négatifs en matière de crédit. Le propriétaire a reçu l'ordre de cesser et de s'abstenir de rejeter les demandes de location des nouveaux arrivants qui n'ont aucuns antécédents en matière de crédit.

Co-signataires

La Commission a appris que de nombreux propriétaires exigent automatiquement que les demandeurs à faible revenu (particulièrement les prestataires d'aide sociale) aient un co-signataire ou un garant. En outre il arrive souvent qu'ils imposent aux co-signataires des ratios revenu-loyer restrictifs, ce qui pose un obstacle majeur pour ces familles, car rares sont celles qui peuvent trouver un co-signataire ou un garant, surtout s'il doit respecter les ratios revenu-loyer demandés.

L'utilisation de co-signataires ou de garants peut être appropriée lorsqu'un locataire a de mauvaises références ou des antécédents de défaut de paiement, mais le fait d'exiger des co-signataires ou des garants uniquement parce qu'un demandeur reçoit l'aide sociale pourrait contrevenir au *Code*. Bien que le paragraphe 2 (1) du Règlement 290/98 autorise un propriétaire à exiger qu'un locataire potentiel ait un garant, l'article 4 de ce Règlement interdit la discrimination fondée sur les motifs énoncés dans le *Code*, y compris l'état d'assisté social.

Antécédents en matière de logement

Certains groupes protégés par le *Code* ont peu ou point d'antécédents en matière de location, par exemple les femmes qui se réinstallent après l'échec de leur mariage ou les nouveaux arrivants au Canada. La Commission a appris que

le traitement d'un propriétaire à l'égard de locataires potentiels n'ayant pas d'antécédents en matière de location peut avoir un impact négatif sur les groupes identifiés par le *Code*.

> Les nouveaux immigrants et réfugiés font l'objet d'une discrimination systémique lorsqu'ils sont incapables de fournir des références (on leur demande généralement d'obtenir des références au Canada) pour obtenir un logement locatif. Certains propriétaires demandent à ces demandeurs de déposer un dépôt de garantie important équivalant dans certains cas à 12 mois de loyer.
>
> Conseil ontarien des organismes de service aux immigrants

Le *Code* et le Règlement 290/98 autorisent les propriétaires à demander des renseignements sur les antécédents en matière de logement d'un locataire potentiel. Mais la décision dans l'affaire *Ahmed*[79] confirme que le manque d'antécédents en matière de logement ne doit pas être traité comme des antécédents négatifs en matière de logement.

Antécédents en matière d'emploi

La Commission a appris que certains propriétaires exigent que les demandeurs aient un emploi stable à long terme et que cela crée des obstacles fondés sur les motifs prohibés par le *Code*, notamment l'âge, le sexe, l'état familial et matrimonial et un handicap.

> Ces exigences ont des effets nettement négatifs sur les jeunes qui arrivent sur le marché du travail. Elles peuvent également poser des problèmes aux femmes avec enfants qui interrompent une relation après être restées à la maison pendant longtemps pour prendre soin de leur famille. À la fin d'une relation, ces femmes doivent réintégrer le marché du travail pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs enfants et elles ont souvent des antécédents irréguliers et apparemment instables associés à la recherche d'un lieu de travail qui leur permettra de s'occuper le mieux possible de leur famille.
>
> Centre pour les droits à l'égalité au logement

Dans la cause *Sinclair c. Morris A. Hunter Investments*[80], une Commission d'enquête a jugé que les politiques de location obligeant les demandeurs à travailler en permanence ou à satisfaire des critères minimums d'ancienneté auprès d'un employeur constituaient de la discrimination contre les demandeurs de logement fondée sur l'âge, les experts ayant démontré qu'il y a une relation très étroite entre l'âge et la durée d'occupation d'un emploi et entre l'âge et la probabilité d'avoir un emploi permanent.

4. Politiques liées à l'occupation du logement

Politiques d'occupation

Les personnes consultées s'inquiétaient des politiques d'occupation. Par exemple, une mère seule a mentionné qu'on lui disait souvent qu'elle avait besoin d'un logement plus grand parce que sa famille comptait trois personnes, alors qu'un couple avec un enfant pouvait louer un logement avec deux chambres à coucher sans problème. Le Centre pour les droits à l'égalité au logement a dit ce qui suit :

> Les fournisseurs de logement hésitent considérablement à louer un logement aux familles lorsqu'un parent doit partager une chambre à coucher avec un ou plus d'un enfant, que des enfants doivent partager une chambre (particulièrement s'ils sont de sexe opposé), qu'un membre de la famille doit dormir dans le salon, etc... Ces politiques privent effectivement les familles de l'accès aux logements qu'elles peuvent se payer.

L'OFIFC a mentionné à la Commission que certaines familles doivent parfois prendre soin d'un parent éloigné, d'un ou des enfants d'un ami et que le propriétaire se plaint que ces personnes ne figurent pas sur le bail et que le nombre d'occupants autorisés dans le logement a été dépassé.

La Commission a appris que le manque de logements libres et abordables pour les familles plus nombreuses peut créer un surpeuplement, parce que ces familles n'ont pas d'autres options.

Selon plusieurs personnes consultées, même si les questions de santé et de sécurité peuvent être utilisées pour justifier des normes d'occupation, elles ne doivent pas servir à imposer des restrictions sur le partage des chambres à coucher par des enfants de sexe opposé ou par les parents et leurs enfants. Le Centre pour les droits à l'égalité au logement a fait valoir que les normes d'occupation municipales ou les règlements en matière de surpeuplement constituent des normes d'occupation suffisantes et acceptables.
La FRPO n'était pas d'accord.

> Pratiquement toutes les entreprises établies en Ontario ont des politiques qui prévoient l'imposition de frais correspondant à la quantité consommée... Il n'y a aucune raison de traiter le secteur du logement locatif différemment des autres. Une grande partie de nos coûts varient en fonction de la taille du ménage. Par exemple, les frais des services publics tels que l'électricité, l'eau chaude et les services d'adduction d'eau et d'égouts sont généralement assumés par le propriétaire en Ontario car ils sont facturés collectivement. Le propriétaire doit récupérer ces coûts au moyen des loyers chargés aux occupants. Or, ces coûts augmentent en

> fonction du nombre d'occupants… en ayant des politiques qui visent à prévenir le surpeuplement dans une unité résidentielle, l'industrie s'assure qu'il y a un lien plus étroit entre les loyers imposés et les frais engagés.

L'ONPHA a déclaré à la Commission que, à un certain point, le surpeuplement devient inacceptable et même contraire aux normes des biens-fonds. « Un immeuble qui compte des unités résidentielles très encombrées devient impossible à administrer, ce qui a des conséquences négatives pour tous les locataires. » L'ONPHA a poursuivi en disant :

> La position de l'ONPHA n'est pas que les propriétaires devraient avoir le droit d'être rigides et de refuser l'accès aux petits logements si cela, en fait, réduirait les périodes d'attente ou améliorerait l'abordabilité. Mais il faut examiner la situation dans son ensemble. La loi adopte souvent une perspective trop étroite sur certaines questions; en effet, une seule décision de permettre le surpeuplement n'aurait pas des conséquences majeures, mais un grand nombre de décisions à cet effet nuiraient gravement à la santé de la collectivité et, partant, de toutes les personnes qui y vivent.

Dans l'affaire *Desroches c. Québec (Commission des droits de la personne)*[81], la Cour d'appel du Québec a déterminé que les politiques concernant le nombre d'occupants par pièce ou par chambre à coucher peuvent avoir des retombées négatives pour les familles avec enfants. Lorsqu'une politique a un impact négatif sur un groupe protégé par le *Code*, le fournisseur de logement doit démontrer qu'elle est une exigence de bonne foi, en ce qu'elle est reliée à un objectif valable, a été adoptée de bonne foi et pourrait être conçue de manière à accommoder sans occasionner un préjudice indû.

Définition de « locataire »

La *Loi de 1997 sur la protection des locataires*[82], définit le terme « locataire » comme suit : « Personne qui paie un loyer en échange du droit d'occuper un logement locatif, y compris ses héritiers, ayants droit et représentants personnels. » La définition exclut les conjoints et les membres de la famille qui vivent dans le logement locatif. Par conséquent, lorsque le locataire décède ou quitte le logement, les conjoints ou les membres de la famille n'ont aucun droit. Les familles peuvent donc être sérieusement désavantagées. L'ACTO a porté à l'attention de la Commission un cas où un propriétaire a entamé une procédure d'expulsion contre une femme et ses trois enfants après le départ de son mari, qui signait les chèques de loyer. Avant de partir, il avait signé un avis de résiliation à la demande du propriétaire. La femme vivait dans ce logement depuis 17 ans. Au bout du compte, l'affaire a été réglée et le propriétaire a accepté de laisser la famille rester pour le même loyer modéré.

Politiques interdisant les transferts

Certains propriétaires ont adopté des politiques interdisant les transferts entre les unités résidentielles dans le même bâtiment. Ces politiques ont des répercussions négatives sur les familles avec enfants, parce que leurs besoins changent à mesure que leur famille grandit. Elles obligent ces familles à quitter le bâtiment pour obtenir un logement plus grand.

La FRPO a soutenu que les politiques interdisant les transferts ne sont pas discriminatoires, à moins qu'elles ne s'appliquent qu'aux familles, et qu'elles se fondent sur des pratiques commerciales valables :

> Les entreprises adoptent ce genre de politique pour des raisons d'affaires valables. Par exemples, les transferts occasionnent des frais de transaction et augmentent les frais administratifs. Mais, ce qui importe davantage, les frais de roulement de chaque logement peuvent être énormes, particulièrement à la lumière des conditions du marché actuelles en Ontario… Un transfert au sein d'un même bâtiment crée deux roulements au lieu d'un, ce qui augmente considérablement les coûts du propriétaire.

Dans l'affaire *Ward c. Godina*[83], une Commission d'enquête a jugé que les politiques interdisant les transferts ont des retombées négatives pour les familles avec enfants et enfreignent le *Code*.

Motifs de santé et de sécurité

La Commission a appris que certains propriétaires ont pour pratique de refuser de louer des appartements situés aux étages supérieurs aux familles avec de jeunes enfants pour des motifs de santé et de sécurité. Le ministère des Affaires municipales et du Logement a dit à la Commission que les propriétaires n'ont aucune raison d'invoquer la sécurité des enfants pour interdire aux familles de louer des logements dans les tours d'habitation, car la *Loi de 1997 sur la protection des locataires* les oblige à entretenir leurs bâtiments et leurs logements et à veiller au respect des normes en matière de santé, de sécurité et d'entretien. D'autres intervenants ont fait remarquer que les locataires devraient prendre des mesures positives pour accommoder les familles avec de jeunes enfants.

> Le manque d'appartements au rez-de-chaussée ne devrait pas servir de prétexte pour refuser de louer un logement à une famille avec de jeunes enfants… Il incombe au propriétaire d'accommoder les différences entre les gens dans leurs conditions de logement et cela inclut les besoins des familles en ce qui concerne la sécurité et la jouissance raisonnable.
>
> Federation of Metro Tenants Associations (FMTA)

Accès aux installations récréatives et aux aires communes

Au fil des ans, la Commission a régulièrement entendu parler de cas où les propriétaires ou les syndicats de copropriété empêchent les enfants et les jeunes d'utiliser les installations récréatives ou les aires communes.

Le MSSC a dit à la Commission que les règlements qui restreignent l'accès aux installations pour des motifs reliés à l'état familial ont un effet disproportionné sur les familles qui ont des membres handicapés.

> Nos clients et leur famille ont grandement besoin de logements qui ont une piscine, de l'équipement de conditionnement physique et une buanderie. Les activités récréatives et les services appuient leurs efforts en vue de participer à la vie de la société. Bon nombre de ces installations récréatives sont interdites aux enfants – et partant à leurs parents, tandis que les buanderies accessibles uniquement aux résidents ont pour effet d'empêcher nos clients handicapés d'embaucher des soignants non résidents.
>
> MSSC

La FMTA a fait remarquer que les propriétaires adoptent parfois des règlements contre le vagabondage ou le bruit, en réaction aux attitudes négatives envers les jeunes, particulièrement les jeunes racialisés.

> Les familles avec des enfants plus âgés, c'est-à-dire des adolescents, constatent parfois que leurs enfants font l'objet d'attitudes négatives ou de stéréotypes. C'est particulièrement le cas pour les jeunes de couleur qui sont vus comme des criminels, des instigateurs de désordre, etc. En fait, les propriétaires adoptent souvent des règlements contre le vagabondage et le bruit pour éloigner les jeunes des aires communes des bâtiments.

La FMTA a mentionné ce qui suit : « Il est vrai que le bruit et certains comportements des jeunes peuvent entraver la jouissance raisonnable des locataires du bâtiment mais, d'un autre côté, les jeunes sont également des locataires dans le bâtiment et ils ont le droit de se servir des aires communes. »

Dans la cause *Leonis c. Metropolitan Toronto Condominium Corporation*[84], une Commission d'enquête a déterminé qu'une politique restreignant l'accès aux installations récréatives pour les enfants de moins de 16 ans constituait de la discrimination fondée sur l'état familial.

Autres questions

L'ACTO a soulevé le manque de mécanismes externes pour interjeter appel des décisions de refuser et de révoquer des subventions au logement en vertu de la

Loi de 2000 sur la réforme du logement social[85]. La révocation des subventions peut entraîner des expulsions lorsque le loyer est arriéré. L'ACTO a déclaré ce qui suit :

> Les locataires du logement social, dont bon nombre sont des mères seul soutien de famille, des personnes handicapées et des immigrants risquent de devenir des sans-abri parce que le seul mécanisme d'appel est un examen interne. Or, ces examens internes sont effectués par le propriétaire qui a pris la décision considérée. Les propriétaires de logement social renversent rarement les décisions lors d'un examen interne. Lorsque l'examen est injuste, la seule procédure éventuellement disponible est la révision judiciaire.

On a également soulevé le problème de l'administration de la disposition de la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social* qui oblige les occupants à signaler tout changement au revenu ou à la taille du ménage. Les gestionnaires peuvent prolonger le délai à leur gré, mais tous ne le font pas et les familles qui ne signalent pas rapidement l'ajout d'un enfant au ménage risquent de perdre leur subvention.

5. Enfants bruyants

Les enfants bruyants sont un des problèmes les plus souvent soulevés au regard du logement. Les personnes qui habitent un logement loué vivent à proximité les unes des autres. Or, les enfants, de par leur nature, peuvent être bruyants. Les bébés pleurent, les jeunes enfants parlent fort et les enfants courent, sautent et s'amusent. Les conflits sont inévitables. Malheureusement, ils aboutissent trop souvent au harcèlement ou à l'éviction des familles qui font ce genre de bruit normalement associé aux enfants. Durant la table ronde sur le logement, la Commission a entendu dire que, même lorsque les familles ne sont pas menacées d'éviction, le harcèlement concernant le bruit normalement associé aux enfants peut empoisonner la vie de ces locataires. Par exemple, les familles se sentent parfois obligées de quitter leur appartement le soir et la fin de semaine pour éviter les conflits avec les autres locataires.

La FRPO a fait remarquer qu'il peut y avoir des cas où le bruit produit par une famille est exceptionnel :

> Il n'est pas exagéré de dire que le bruit peut ruiner la vie des voisins. Il n'est pas raisonnable de présumer que les parties pourront toujours coopérer pour régler le problème. Dans certaines circonstances, il vaudra mieux que la famille trop bruyante trouve un environnement qui lui convient mieux.

De nombreuses personnes consultées ont souligné que le bruit des enfants est différent des autres bruits et ne peut être assujetti à la même norme que, par

exemple, un stéréo qui joue trop fort. Les jeunes enfants font naturellement du bruit et celui-ci ne peut être contrôlé comme les autres bruits. Le parentage doit être raisonnable; mais il faut également reconnaître que les enfants ont le droit d'être des enfants.

> Tout en respectant le *Code*, les propriétaires de logement doivent garder à l'esprit qu'il faut s'attendre à ce que les familles avec de jeunes enfants fassent du bruit. Ils ne doivent donc pas assujettir ces familles à la même norme que les autres ménages, notamment les couples sans enfant. Dans bien des cas, les familles avec enfants feront plus de bruit. Pourvu que les parents fassent des efforts raisonnables pour minimiser les dérangements, le propriétaire du logement ne doit pas cibler la famille ou la menacer d'éviction à cause du bruit.
>
> Centre pour les droits à l'égalité au logement

Les participants à la table ronde sur le logement ont également débattu le lien entre le traitement des familles par le marché du logement locatif et l'intolérance générale de la société à l'égard des familles et des enfants. On percevait que l'intolérance générale à l'égard des enfants incite les locataires à déposer des plaintes liées au bruit.

Le Tribunal du logement de l'Ontario règle souvent des différends causés par le bruit. Le ministère des Affaires municipales et du Logement a déclaré à la Commission que le Tribunal peut refuser une demande d'éviction lorsque le motif invoqué est la présence d'enfants dans le logement loué, pourvu que l'occupation des enfants ne constitue pas du surpeuplement. Toutefois, la Commission a appris que les adjudicateurs siégeant au Tribunal ont peu d'expérience de l'application du *Code* et que les décisions de ce Tribunal ne sont pas nécessairement conformes à ce dernier.

Selon de nombreux intervenants, lorsque le bruit des enfants dérange vraiment les autres locataires, les propriétaires devraient prendre des mesures pour résoudre la question. Ils pourraient, par exemple, tenter une médiation entre les locataires, envisager un déménagement du plaignant dans un autre appartement ou une amélioration de l'insonorisation si cela ne cause pas de difficultés indues. Les propriétaires, a souligné le Centre pour les droits à l'égalité au logement, devraient prendre des mesures concrètes contre les locataires qui harcèlent les familles même si le bruit fait par leurs enfants est raisonnable, comme ils le feraient si les locataires étaient harcelés pour d'autres motifs énoncés dans le *Code*. D'un autre côté, les organismes de propriétaires ont dit à la Commission que les propriétaires se retrouvent dans une situation difficile dans ces circonstances et qu'ils ne possèdent pas nécessairement les compétences en médiation pour la régler. Par exemple, un locataire qui se plaint du bruit pourrait menacer de réclamer un abattement de loyer en conséquence. La FMTA a déclaré :

> Nous encourageons les familles avec enfants d'essayer de collaborer avec leurs propriétaires et leurs voisins à la recherche de solutions pour réduire le bruit. Ils pourraient envisager, par exemple, une insonorisation, du tapis ou un déménagement dans un autre appartement. La FMTA reconnaît que le bruit peut entraver la jouissance raisonnable des locataires des immeubles d'habitation, mais elle estime que les évictions ne devraient absolument pas être une façon de contrôler le bruit.

Au chapitre de l'insonorisation, l'ONPHA a affirmé :

> En principe, l'insonorisation est une solution potentielle, probablement partielle. Mais, dans bien des cas, il est impossible de réaménager les logements pour les insonoriser. Et même si cela était physiquement possible, le coût de l'insonorisation serait prohibitif pour la majorité des propriétaires de logement social si elle était effectuée sur une grande échelle… Il y a une tension, en l'occurrence, entre les approches juridiques susceptibles de régler les problèmes d'un particulier et l'utilisation des ressources financières restreintes des propriétaires de logement social au bénéfice de tous les locataires.

En vertu du *Code*, les propriétaires ont le devoir de s'assurer que le logement qu'ils fournissent englobe les personnes identifiées par les motifs du *Code* (y compris l'état familial) et de prendre des mesures pour éliminer les obstacles qui existent, à moins que ces mesures ne causent un préjudice indû. Les coûts causeront un préjudice indû s'ils sont quantifiables, démontrés être liés à l'accommodement et tellement importants qu'ils modifieraient la nature essentielle de l'entreprise ou affecteraient considérablement sa viabilité.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

> **Les familles avec enfants qui cherchent un logement adéquat abordable continuent d'être gravement et systématiquement désavantagées. Cette situation est particulièrement vraie pour les familles les plus vulnérables, notamment les familles monoparentales, racialisées, nouvellement arrivées, les familles autochtones et celles qui incluent des personnes handicapées. Les facteurs posant problème incluent le nombre insuffisant de logements abordables, les attitudes discriminatoires de la part des propriétaires et le faible revenu, particulièrement dans le cas des prestataires d'aide sociale.**

VII. SERVICES

1. Contexte

Quelques mémoires reçus par la Commission ont cerné des obstacles qui empêchent les familles d'accéder aux services, qu'il s'agisse de grands services publics comme le transport, l'éducation et la santé ou de petits services privés.

Outre les préoccupations relatives à la prestation des services existants, on a mentionné à la Commission le *manque* de services qui répondent aux besoins des familles et, particulièrement, des personnes qui assument la responsabilité de prodiguer des soins à des proches. Comme on l'a mentionné ailleurs dans ce document, les intervenants ont souligné plusieurs besoins urgents qui ne sont pas comblés, notamment dans les secteurs des services de garderie, des soins aux personnes âgées et des soutiens pour les personnes handicapées. Les personnes dont les besoins s'entrecroisent éprouvent des difficultés particulières lorsqu'elles tentent d'accéder aux services. Par exemple, le Centre de la défense des personnes handicapées a fait remarquer qu'il y a peu de soutiens ou de services continus pour les personnes handicapées qui assument des responsabilités comme soignants. Dans le même ordre d'idées, la Coalition pour les droits des lesbiennes et personnes gaies en Ontario a mentionné ce qui suit :

> Les structures et les programmes articulés autour des concepts hétérosexuels de la famille et du parentage sont souvent inappropriés aux situations familiales des personnes gaies, lesbiennes et bisexuelles. Peu de services offerts en Ontario répondent aux besoins spécifiques des parents qui sont des personnes gaies, lesbiennes et bisexuelles ou de leurs enfants et c'est particulièrement le cas dans les petites collectivités rurales du Nord et les régions suburbaines de l'Ontario urbain.

Le manque de services appropriés peut avoir un impact significatif sur l'accès à l'emploi et au logement pour les personnes identifiées par leur état familial.

2. Attitudes négatives et stéréotypes

Durant cette consultation, un grand nombre d'intervenants ont mentionné qu'ils étaient préoccupés par les attitudes négatives et les stéréotypes rattachés à certains types de familles. Le phénomène est particulièrement marquant lorsqu'il y a un recoupement entre l'état familial, la race, l'état matrimonial, l'âge, l'orientation sexuelle ou le sexe. Par exemple, les familles monoparentales dirigées par une femme sont fortement stigmatisées, particulièrement lorsqu'elles sont racialisées ou reçoivent l'aide sociale. Ces stéréotypes négatifs peuvent aboutir au harcèlement ou à l'exclusion des services.

> Un problème courant concernant l'état familial et les parents seuls se rapporte aux organismes de services sociaux qui dispensent les programmes comme Ontario au travail. Même si les travailleurs doivent s'acquitter de leur mandat, il arrive souvent que leurs attitudes personnelles les poussent à faire des commentaires ou à prendre des décisions discriminatoires. L'OFIFC a rédigé un rapport sur les constatations des prestataires d'OT. Des mères célibataires autochtones ont signalé que certains travailleurs leur ont suggéré d'avoir plus d'enfants pour recevoir plus d'argent, d'autres ont mentionné que les travailleurs leur ont dit de se faire ligaturer les trompes.
>
> OFIFC

Pareillement, plusieurs intervenants ont dit à la Commission que les parents handicapés, autochtones ou membres d'une communauté racialisée qui ont besoin d'aide pour assumer des responsabilités comme soignants et communiquent avec la Société d'aide à l'enfance à cette fin sont soumis à des enquêtes à cause des stéréotypes et des présomptions qui remettent en question leurs compétences parentales. En outre, la Commission a appris que les sociétés de prêts hypothécaires hésitent énormément à offrir des services aux parents seuls, encore une fois à cause des stéréotypes et des présomptions fondés sur leur état familial et matrimonial. La Coalition pour les droits des lesbiennes et personnes gaies en Ontario a dit à la Commission qu'un parent qui met fin à une relation hétérosexuelle et s'engage dans une relation avec une personne de même sexe risque non seulement de connaître des difficultés au sein de sa famille mais également de voir les autorités, notamment les écoles, ne pas reconnaître son nouveau partenaire.

Quelqu'un anciennement en famille d'accueil a mentionné les politiques qui interdisent aux personnes qui ont déjà vécu en famille d'accueil de consulter les dossiers qui les concernent pour éviter de compromettre le bien-être physique ou émotionnel de tierces parties. Il a déclaré : « On présume qu'un pupille de l'État ou un ancien pupille de l'État va commettre un acte violent ou préjudiciable à l'égard de quelqu'un qui appartient à son passé. »

3. Conception universelle et accommodement des besoins

Tout comme les employeurs et les propriétaires de logement, les fournisseurs de services devraient tenter de concevoir des services qui tiennent compte des besoins des personnes identifiées par leur état familial, d'éliminer les obstacles actuels et d'accommoder les besoins restants. Les personnes consultées ont énuméré divers secteurs où la conception universelle bénéficierait aux familles.

Une personne a mentionné comme exemple de conception non universelle son club de conditionnement physique qui interdit aux enfants de plus de quatre ans d'entrer dans les vestiaires destinés aux membres du sexe opposé. Une mère

devrait donc envoyer son garçon de cinq ans seul dans le vestiaire des hommes. Le club n'a pas de vestiaires pour les familles. Comme cette mère l'a mentionné, cette politique est ni réaliste ni particulièrement sécuritaire pour des enfants aussi jeunes.

Quelques intervenants ont critiqué la conception du programme Ontario au travail. En particulier, les prestataires d'OT sont tenus de travailler, d'étudier ou de faire du bénévolat mais ne tient pas compte des besoins d'accommodement des personnes qui assument des responsabilités familiales. L'OFIFC a affirmé : « Les services de garde d'enfants peuvent être inaccessibles ou indisponibles. Je crois que le fournisseur de services (le gouvernement) a le devoir d'accommoder les besoins en matière de garderie et de tenir compte des responsabilités familiales du parent lorsqu'il décide quel emploi est approprié. » Le MSSC a indiqué que les conditions de participation peuvent être temporairement repoussées dans certaines circonstances, notamment lorsque le participant est un parent seul soutien de famille avec au moins un enfant à charge et qu'il n'y a pas de programme scolaire subventionné par l'État (p. ex. lorsque les enfants ne sont pas d'âge scolaire). Les organismes de prestation du programme élaborent et mettent en œuvre des plans annuels de services de garderie incluant un budget pour les services de garde pour les prestataires d'OT et les services de garde réguliers. Dans leurs plans, les organismes de prestation prévoient un éventail de services de garde d'enfants en fonction des priorités et des besoins locaux.

La conception universelle devrait tenir compte des familles qui comptent des personnes handicapées, sont composées de personnes lesbiennes, gaies, bisexuelles ou transgendéristes ou appartiennent à différentes communautés culturelles. Par exemple, le Centre de la défense des personnes handicapées a mentionné à la Commission que les familles des personnes handicapées ont parfois beaucoup de difficulté à trouver des soutiens à domicile et des services de garderie. Les fournisseurs de services de transport spécialisé autorisent rarement un parent handicapé à voyager avec un enfant. Cela signifie qu'un parent handicapé fait face à des obstacles administratifs lorsqu'il veut déposer un enfant à la garderie et se rendre ensuite à un rendez-vous. Le mémoire d'un particulier a mentionné ce qui suit :

> J'ai découvert que les hôtels accessibles aux personnes handicapées présument que la personne voyage seule ou en couple. Peu d'hôtels ont des chambres qui accommodent une famille voyageant avec une personne handicapée.

Plusieurs intervenants ont fait valoir que les familles avec de jeunes enfants, tout comme les personnes handicapées et les personnes âgées, font face à des défis à cause des services physiquement inaccessibles et que l'élimination des obstacles et la conception universelle des bâtiments leur rendraient service. Par exemple, les familles qui utilisent des poussettes ont de la difficulté à entrer et à

sortir des stations de métro ou à entrer dans les bâtiments qui ont un grand nombre d'escaliers et de lourdes portes. Le MSSC a précisé que les aires interdites aux poussettes peuvent poser des problèmes particuliers aux parents handicapés, car ils sont incapables de porter leurs enfants même pour une brève période. La Commission avait précédemment fait valoir les avantages des services physiquement accessibles aux familles avec de jeunes enfants dans son Rapport sur l'accessibilité des restaurants et sa consultation sur les services de transport public accessibles.

4. Définitions étroites de la famille

Certains fournisseurs de services ont adopté des définitions restrictives de la famille et celles-ci créent des obstacles.

Par exemple, un particulier a raconté que lui et son partenaire de même sexe avaient pris soin de sa mère âgée pendant de nombreuses années. Or, quand elle était malade et mourante à l'hôpital, les règlements de l'hôpital obligeaient son partenaire à prétendre d'être son frère pour pouvoir lui rendre visite.

L'Adoption Council of Canada a fait remarquer que, même maintenant, il y a des distinctions légales entre les familles formées par l'adoption et celles formées par la naissance. Par exemple, les lois fédérales sur la citoyenneté font une distinction entre un enfant né d'une canadienne et un enfant adopté par une canadienne : le premier reçoit automatiquement la citoyenneté, et le deuxième non. Cet organisme a également déclaré qu'il est préoccupé par le traitement des parents adoptifs en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

5. Endroits sans enfants et limites d'âge

C'est un fait bien connu que, pour des motifs de politique sociale, les mineurs sont traités différemment des adultes dans certaines circonstances. Ainsi, nous ne voulons pas que les jeunes enfants puissent regarder des films destinés aux adultes ou acheter des cigarettes.

Par contre, la jurisprudence a reconnu que les règles interdisant les enfants à certains endroits peuvent constituer un motif illicite de distinction lié à l'état familial. Dans une cause portant sur les droits de la personne en Colombie-Britannique, le tribunal a jugé qu'un restaurant qui refusait de desservir les clients avec enfants sous prétexte que les autres clients n'aimaient pas être dérangés quand les enfants faisaient du bruit exerçait de la discrimination fondée sur l'état familial[86].

Comme l'ont mentionné quelques personnes consultées, il faut créer un équilibre entre la nécessité d'interdire aux enfants l'accès aux services ou aux bâtiments

susceptibles de nuire à leur sécurité ou à leur bien-être et la protection du droit des familles à l'accès aux services sans discrimination.

> On aperçoit parfois des endroits « sans enfants » ou « réservés aux adultes » et il importe qu'ils aient uniquement pour but de protéger les enfants contre les situations susceptibles de nuire à leur santé et leur bien-être et non de distinguer les enfants de leurs parents ou des membres de leur famille dans l'accès aux installations.
>
> OFIFC

Lorsque la nature du service offert risque de nuire à la santé ou au bien-être d'un enfant, un fournisseur de services peut avoir un motif bien fondé de le refuser à une famille.

Par ailleurs, dans certains cas, il se peut que les activités des enfants puissent entraver indûment la jouissance du service. Par exemple, lors d'un film, les enfants qui pleurent empêcheront peut-être d'autres spectateurs d'apprécier le spectacle. Le comportement potentiel des enfants ne devrait pas justifier une interdiction générale d'accès à tous les enfants, d'après certains, car les enfants, comme les adultes, sont des individus et leur comportement ne peut pas être jugé à l'avance; toutefois, demander à une famille de quitter la salle peut, dans certaines circonstances, être une exigence justifiée. Il faut évidemment faire une distinction entre l'exclusion des enfants à cause de leur comportement et le refus d'accès fondé sur des préférences restrictives.

Quelqu'un a également fait remarquer que, dans certaines circonstances, il se peut qu'un fournisseur de services souhaite cibler des groupes désavantagés, tels que les enfants, les jeunes, les femmes ou les personnes âgées. Ces efforts méritent d'être appuyés. D'ailleurs, l'article 14 du *Code* autorise les fournisseurs de services à mettre en œuvre des programmes spéciaux destinés à alléger un préjudice ou un désavantage économique ou à aider des personnes ou des groupes défavorisés à jouir ou à essayer de jouir de chances égales, ou qui favoriseront probablement l'élimination d'une atteinte à des droits reconnus dans le *Code*.

6. Éducation

L'éducation a fait l'objet d'une attention particulière durant la consultation. C'est sans doute à cause du rôle important de l'éducation dans la vie et les perspectives du public ontarien.

Un grand nombre de personnes consultées ont fait valoir à la Commission que, en dépit des avantages évidents de l'éducation et de la formation pour leur sécurité économique et leurs perspectives, leurs responsabilités en matière de

soins, conjuguées aux pressions sur le plan de l'emploi, mettent l'éducation et la formation hors de leur portée.

> J'assume un poste de direction depuis plus de quatre ans et j'ai réussi à relever de nombreux défis, mais on me dit que mes chances d'accéder à un poste supérieur sont compromises parce que je n'ai pas de diplôme… Je suis seul pour prendre soin de mes enfants et je ne peux pas les quitter le soir pour poursuivre mes études en ce moment… Mon manque de scolarité dû à des problèmes de garde d'enfants a essentiellement éliminé mes chances d'obtenir une promotion.
>
> Particulier

Certains intervenants ont recommandé que les fournisseurs du secteur de l'enseignement envisagent de rendre leurs services plus accessibles aux personnes qui ont des responsabilités comme soignants. Par exemple, le Réseau des femmes handicapées de l'Ontario a suggéré d'améliorer la qualité et l'ampleur des programmes d'apprentissage à distance parce qu'un grand nombre de femmes choisissent cette option pour pouvoir s'acquitter de leurs responsabilités familiales ou surmonter des problèmes d'accessibilité. Le MSSC a fait valoir l'importance d'améliorer l'accès aux programmes éducatifs pour ses clients et a présenté plusieurs suggestions en vue de rendre les services éducatifs plus accessibles aux personnes responsables de la prestation de soins.

> Les services de garderie sur place, un choix de programmes à temps partiel, le jour ou le soir et la capacité de prendre congé pour s'acquitter de ses responsabilités familiales permettraient aux prestataires du POSPH de participer pleinement à la vie de leur collectivité. Les programmes d'études qui n'autorisent pas les congés ni les études à temps partiel, tel que le génie, le droit et la médecine, éliminent effectivement les études menant à des emplois bien rémunérés pour les personnes qui doivent prodiguer des soins à des enfants ou à des membres de leur famille, perpétuant ainsi la pauvreté et la marginalisation.

L'accommodement des besoins des personnes qui ont des responsabilités en matière de soins a été soulevé comme une question importante. À titre d'exemple, la Commission a reçu des plaintes à propos du refus des établissements d'études postsecondaires d'accommoder les besoins des étudiantes qui allaitent. Pour sa part, le Centre de la défense des personnes handicapées a fait valoir que certaines personnes peuvent avoir besoin d'une aide supplémentaire lorsqu'elles ratent un examen à cause de leurs responsabilités familiales et qu'un soignant peut être incapable d'assister à des cours le soir ou de voyager pour ne pas manquer à ses responsabilités. Une personne consultée a raconté ses expériences alors qu'elle essayait de terminer son doctorat tout en assumant une maternité et un congé parental, mentionnant que le manque de souplesse du calendrier avait sérieusement entravé sa

capacité de terminer son examen d'admission. Une autre personne a raconté ce qui suit :

> Mes études de droit ont été compromises parce que ma sœur est devenue très malade lorsque j'étais en deuxième année et que j'ai dû m'occuper d'elle tout en étudiant. Les études de droit ne sont pas offertes à temps partiel, sauf dans des circonstances exceptionnelles affectant l'étudiant ou un membre de sa famille immédiate – un enfant ou un conjoint – pendant un an seulement. Ma sœur est ma plus proche parente.

Les mémoires ont souligné l'importance de concevoir les programmes d'enseignement de manière à tenir compte de la diversité de la famille d'aujourd'hui. L'Association des enseignantes et des enseignants catholiques anglo-ontariens a déclaré :

> La structure de la journée et de l'année scolaire peut nuire aux familles. Les parents ont souvent de la difficulté à assister aux réunions scolaires à cause des heures de travail prévues à l'horaire. Les services de garde d'enfants peuvent imposer un fardeau financier. Les parents sont parfois accusés à tort de ne pas s'intéresser à l'éducation de leurs enfants.

Services à la famille-Canada a souligné que les fournisseurs du secteur de l'enseignement doivent manifester plus d'inclusivité à l'égard des familles lesbiennes ou gaies. Par exemple, les politiques des conseils scolaires concernant les excursions scolaires ou le traitement des urgences médicales ne sont pas inclusives à l'égard des familles lesbiennes, gaies et bisexuelles. D'autres personnes ont mentionné que les écoles devraient élaborer des politiques qui tiennent davantage compte des réalités des enfants en famille d'accueil.

De plus, la Commission a appris que les attitudes négatives et discriminatoires à l'égard des différentes structures familiales se manifestent de diverses façons dans le milieu de l'enseignement; ainsi, les enfants qui proviennent de familles perçues comme « différentes » peuvent être victimes d'intimidation et tournés en ridicule par leurs pairs. Les fournisseurs du secteur de l'enseignement sont responsables du maintien d'un environnement positif, non discriminatoire et devraient prendre des mesures pour sensibiliser les élèves aux droits de la personne et mettre en œuvre des stratégies visant à prévenir la discrimination et le harcèlement.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Les personnes consultées ont cerné un vaste éventail d'obstacles liés à l'état familial qui entravent l'égalité d'accès aux services. Les préoccupations principales concernent les services sociaux et les établissements d'enseignement. Les fournisseurs de services devraient adopter le principe de la conception universelle, accommoder les besoins liés à l'état familial et enrayer les attitudes négatives et discriminatoires.

VIII. RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Le motif de l'état familial soulève des questions importantes et complexes. Cette consultation a confirmé que les personnes qui assument des responsabilités en matière de soins font face à un éventail d'obstacles systémiques sur le plan de l'emploi, du logement et des services. La Commission a appris que les familles ne peuvent par elles-mêmes enrayer tous ces obstacles. Leur élimination exigera donc un effort concerté de la part du gouvernement, des employeurs, des propriétaires de logement, des fournisseurs de services et de la Commission.

1. Gouvernement

La Commission s'est fait dire que le gouvernement a un rôle clé à jouer dans l'élimination des obstacles systémiques que rencontrent les personnes identifiées par leur état familial. Les employeurs, les propriétaires de logement et les fournisseurs de services ne sont pas en mesure de solutionner ces enjeux complexes et il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'ils le fassent. Les progrès accomplis ne seront que limités à moins que le gouvernement n'établisse un fondement solide sur lequel s'appuyer.

En qualité de signataire de plusieurs conventions internationales, le gouvernement canadien a reconnu ces obligations. La *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, que le Canada a signée, exige que les États parties prennent toutes les mesures qui s'imposent pour « encourager la fourniture des services sociaux d'appui nécessaires pour permettre aux parents de combiner les obligations familiales avec les responsabilités professionnelles et la participation à la vie publique »[87]. La *Convention relative aux droits de l'enfant* exige que les États parties accordent l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant et assurent la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants[88]. Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels,* ratifié par le Canada en 1976, oblige les États parties à prendre les mesures nécessaires pour assurer un logement adéquat à tous[89]. Dans le *Rapport sur le Canada* de janvier 1997, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Nations Unies) a suggéré au gouvernement canadien de s'attaquer de toute urgence aux facteurs responsables de l'accroissement de la pauvreté des mères célibataires et a recommandé de rétablir les programmes d'aide sociale destinés aux femmes à un niveau approprié[90].

Pour respecter ces obligations et assurer l'élimination des obstacles systémiques fondés sur l'état familial, le gouvernement doit fournir un soutien adéquat aux familles pour leur permettre d'exercer leurs responsabilités en matière de soins.

Il doit, entre autres, mettre en place des services de garde d'enfants appropriés et appuyer la prestation de soins aux personnes âgées et aux personnes handicapées et aider leurs familles; élaborer des normes législatives minimales pour permettre aux soignants de participer à la vie active; veiller à ce que les familles vulnérables aient accès à des logements abordables adéquats; et s'assurer que ses propres services répondent aux besoins des personnes qui assument des responsabilités en matière de soins et ne créent pas d'obstacles à la participation.

2. *Employeurs, propriétaires de logement et fournisseurs de services*

Cette consultation a révélé que les employeurs, les propriétaires de logement et les fournisseurs de services sont mal sensibilisés aux responsabilités touchant l'état familial qui leur incombent en vertu du *Code*. La Commission espère qu'elle servira de fondement à un accroissement de la sensibilisation.

Le *Code* exige que les employeurs, les propriétaires de logement et les fournisseurs de services prennent des mesures positives pour permettre aux soignants de participer à ces institutions clés et d'en recevoir tous les avantages, et ce, dans un environnement marqué par la dignité et le respect. En particulier, les employeurs, les propriétaires de logement et les fournisseurs de services doivent exercer les responsabilités suivantes :

- Prendre au sérieux les problèmes associés à la discrimination fondée sur l'état familial.
- Éliminer les attitudes et les hypothèses discriminatoires fondées sur l'état familial.
- Veiller à ce que leurs programmes, politiques et pratiques soient conçus de manière à inclure les personnes qui assument des responsabilités comme soignants et prendre les mesures qui s'imposent pour repérer et éliminer les obstacles actuels.
- Élaborer des politiques et des procédures visant à répondre aux besoins des personnes identifiées par leur état familial.

3. *Commission*

Les mémoires reçus durant cette consultation ont souligné que la Commission doit jouer un rôle prédominant dans l'interprétation des dispositions du *Code* liées à l'état familial, le règlement des problèmes systémiques affectant les soignants et la sensibilisation des intervenants clés et du public aux droits et responsabilités reliés à l'état familial.

S'appuyant sur cette consultation, la Commission continuera de travailler à l'avancement des questions liées à la discrimination fondée sur l'état familial par l'entremise des vastes pouvoirs qui lui sont dévolus par l'article 29 du *Code*.

- Pour commencer, la Commission veillera à ce que les résultats de cette consultation soient diffusés à tous les intervenants et à la collectivité.
- La discrimination fondée sur l'état familial a d'importantes implications qui se recoupent. La Commission continuera d'intégrer une approche corrélative à tous les aspects de son travail.
- La Commission s'est engagée à élaborer des politiques et des directives axées sur la discrimination fondée sur l'état familial.
- Il faut impérieusement poursuivre la lutte contre la discrimination dans le secteur du logement et la Commission mènera des consultations publiques et élaborera des politiques sur cette question.
- Les travaux de la Commission dans le domaine de l'état familial ont révélé un manque de sensibilisation et de compréhension répandu à propos de ce motif du *Code*; il incombe à la Commission d'élaborer des stratégies et des mesures destinées à sensibiliser la société tout entière aux droits et responsabilités associés à ce motif du *Code*.

IX. ORGANISMES QUI ONT PRÉSENTÉ DES MÉMOIRES

1. Adoption Council of Ontario
2. Advocacy Centre for Tenants Ontario (ACTO)
3. African Canadian Legal Clinic
4. Association des enseignantes et des enseignants catholiques anglo-ontariens
5. Association des professionnels(elles) en ressources humaines de l'Ontario
6. Association des travailleuses et travailleurs sociaux de l'Ontario
7. Association of Law Officers of the Crown (ALOC)
8. Barreau du Haut-Canada Law Society of Upper Canada
9. CANGRANDS
10. CARP – Canada's Association for the Fifty-Plus
11. Centre de développement du leadership et de gestion des ressources humaines du ministère des Services gouvernementaux
12. Centre de la défense des personnes handicapées
13. Centre for Families, Work, and Well-Being (CFWW)
14. Centre pour les droits à l'égalité au logement
15. Coalition des organismes d'aînés et d'aînées de l'Ontario
16. Coalition pour les droits des lesbiennes et personnes gaies en Ontario
17. Conseil ontarien des organismes de service aux immigrants
18. Corporation des retraités canadiens
19. EGALE
20. Fédération du travail de l'Ontario (FTO)
21. Federation of Metro Tenants' Associations (FMTA)
22. Federation of Rental Housing Providers of Ontario (FRPO)
23. Foster Parents Society of Ontario
24. Halton Region's Elderly Services Advisory Committee
25. Jamaican Canadian Association
26. Landlord's Self-Help Centre
27. Légion royale canadienne
28. Les Coopérants
29. Manufacturiers et exportateurs du Canada
30. Metropolitan Action Committee on Violence Against Women (METRAC)
31. Ministère des Affaires municipales et du Logement
32. Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (MSEJ)
33. Ministère des Services sociaux et communautaires (MSSC)
34. Ministère du Procureur général
35. Multicultural Alliance for Seniors and Aging
36. Older Women's Network
37. Ontario Federation of Indian Friendship Centres (OFIFC)

38. Ontario Non-Profit Housing Association (ONPHA)
39. Ontario Secondary School Teachers' Federation (OSSTF)
40. Réseau des femmes handicapées de l'Ontario
41. Services à la famille-Canada
42. TCA Canada
43. Tribunal du logement de l'Ontario
44. Union des associations des professeurs des universités de l'Ontario (OCUFA)
45. United Senior Citizens of Ontario
46. Université Ryerson

La Commission a également reçu les mémoires d'environ 70 particuliers.

NOTES EN FIN DE TEXTE

---

[1] La Commission remercie le Secrétariat aux affaires des personnes âgées de l'Ontario d'avoir organisé cette table ronde.
[2] Société Alzheimer du Canada, « Patterns of Caring for People with Dementia in Canada », en ligne : SAC, http://www.alzheimer.ca/english/disease/stats-caregiving.htm
[3] Mémoire du Centre de la défense des personnes handicapées, citant R. Traustadottir, « Mothers Who Care: Gender, Disability and Family Life » dans M. Nagler, éd., *Perspectives on Disability* (Hamilton: Health Markets Research, 1993) p. 173
[4] 18 décembre 1979, Résolution de l'Assemblée générale 34/180 (date d'entrée en vigueur : le 3 septembre 1981, date d'adhésion du Canada : le 9 janvier 1982)
[5] Nations Unies, *Rapport de la quatrième conférence mondiale sur les femmes* (17 octobre 1995) A/CONF.177/20
[6] Pour une discussion approfondie de l'expérience australienne, consulter *Striking the Balance: Women, men, work and family*, par la Sex Discrimination Unit de l'Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission, septembre 2005, affiché en ligne à http://www.humanrights.gov.au/sex_discrimination/index.html
[7] New South Wales Anti-Discrimination Board, *Carer's Responsibilities Discrimination, Your Rights*, en ligne : http://www.lawlink.nsw.gov.au/adb
[8] Work Life Law: *The New Glass Ceiling: Mothers and Fathers Sue for Discrimination*, American University Washington College of Law, novembre 2002.
[9] Association canadienne pour l'intégration communautaire, *Developing a Family Supportive Policy Agenda to Advance the Citizenship and Inclusion of People with Disabilities* (2006), p. 8.
[10] La Commission a tenu des consultations publiques sur l'expérience des étudiants handicapés et a publié un rapport en 2003 intitulé *Une chance de réussir* (affiché en ligne à www.ohrc.on.ca) comprenant plusieurs recommandations visant à renforcer l'intégration des étudiants handicapés dans le système d'éducation. Elle a également tenu des consultations sur l'accessibilité des réseaux de transport en commun et a publié un rapport renfermant des recommandations en 2002. Les deux documents sont affichés en ligne à www.ohrc.on.ca
[11] Association canadienne pour l'intégration communautaire, *Developing a Family Supportive Policy Agenda to Advance the Citizenship and Inclusion of People with Disabilities* (2006), p. 11
[12] Syndicat canadien des travailleurs et travailleuses des postes, *Un défi de taille : concilier travail, famille et enfants ayant des besoins spéciaux* (novembre 2002) p. 21
[13] Association canadienne pour l'intégration communautaire, *Developing a Family Supportive Policy Agenda to Advance the Citizenship and Inclusion of People with Disabilities* (2006) p. 15
[14] Mémoire du Réseau des femmes handicapées de l'Ontario
[15] Mémoire de CANGRANDS
[16] Commission ontarienne des droits de la personne, 2001 (en ligne : www.ohrc.on.ca)
[17] Dans son rapport de consultation sur la discrimination exercée à l'égard des personnes âgées, la Commission a présenté des recommandations concernant le soutien aux personnes qui prennent soin des aînés en Ontario, notamment la suivante : « QUE tous les paliers de gouvernement et tous les employeurs songent à offrir diverses formes de soutien aux soignants. Parmi les options à examiner, on compte des programmes (p. ex. des programmes de relève pour les soignants), un soutien financier (p. ex. des crédits d'impôt) et des options souples quant à l'emploi. » *Ibidem*
[18] Institut Vanier de la famille, *L'état actuel du budget de la famille canadienne* (2005), en ligne : Institut Vanier de la famille : www.vifamily.ca
[19] Constatation de la Commission d'enquête dans la cause *Kearney c. Bramalea* (1998), 34 C.H.R.R. D/1 (Comm. d'enq. Ont.), confirmé (2001), 39 C.H.R.R. D/111 (Cour supérieure de justice de l'Ontario)
[20] Document de travail de la Commission ontarienne des droits de la personne : *Vers une politique de la Commission sur l'identité sexuelle*, octobre 1999.
[21] *M.D.R. c. Ontario (Deputy Registrar General)*, 6 juin 2006, O.J. No. 2268, (Ont. S.C.J.)
[22] *Ibidem*

[23] Une loi antérieurement adoptée modifiant l'article 60 de la *Loi sur les statistiques de l'état civil* permettrait au gouvernement de prévenir l'exclusion future de ces familles et fournirait un recours à celles qui ont déjà été affectées; cependant, ces amendements ne sont pas en vigueur, faute d'avoir été proclamés. Les modifications non proclamées de 1994 (Lois de l'Ontario, 1994, chapitre 27, paragraphe 102 (30)) autoriseraient la reconnaissance des parents non biologiques qui sont des lesbiennes lors du processus d'enregistrement de la naissance, éliminant la nécessité d'utiliser le processus d'adoption pour être reconnus comme parents. Ces modifications permettraient d'élaborer des règlements prescrivant qui peut certifier un enregistrement de la naissance et autoriseraient le registraire général à enregistrer les naissances en fonction de renseignements qu'il ou elle considère appropriés. Les modifications non proclamées de 2005 (L.O. 2005, chap. 25, par. 13 (2)) permettraient d'élaborer des règlements autorisant les parents de même sexe ayant procédé à une adoption par le passé, faute d'avoir d'autres options, d'être reconnus comme étant des parents biologiques.

[24] Institut Vanier de la famille, *Données sur la famille* (2004), en ligne : Institut Vanier de la famille www.vifamily.ca

[25] R. Morisette, « Précarité : familles vulnérables sur le plan financier », *Tendances sociales canadiennes*, (Hiver 2002) 13

[26] Mémoire de la professeure Lea Caragata

[27] Depuis cette consultation, les lois ontariennes concernant la divulgation des renseignements sur les adoptions ont été substantiellement remaniées grâce à la *Loi de 2005 sur la divulgation de renseignements sur les adoptions*, L.O. 2005, chap. 25

[28] L.C. 1996, chap. 23

[29] *Insurance Corporation of British Columbia c. Heerspink*, [1982] 2 S.C.R 145, p. 157 ["Heerspink"]. Voir également *Zurich Insurance Co. c. Ontario (Commission ontarienne des droits de la personne)*, [1991] 2 R.C.S. 321, par. 58 [« Zurich »].

[30] *Moffatt c. Kinark Child and Family Services*, (1998), 35 C.H.R.R. D/205 (Ont. Bd. Inq.); *McKenna c. Canada (Secrétariat d'État)*, (1993), 22 C.H.R.R. D/486 (Trib. Can.); *Gill c. British Columbia (Ministry of Health) (No. 1)*, (2001),40 C.H.R.R. D/321 (BCHRT).

[31] *Dudnik c. York Condominium Corp. No. 216, (*1990), 12 C.H.R.R. D/325 (Ont. Bd. Inq.).

[32] *Supra*, note 16

[33] Pour une discussion des tendances démographiques qui affectent les familles de l'Ontario, voir l'étude de la Commission ontarienne des droits de la personne intitulée *Les droits de la personne et la famille en Ontario* (2005), en ligne : Commission ontarienne des droits de la personne www.ohrc.on.ca

[34] Institut Vanier de la famille, *Profil des familles canadiennes III* (2004): 18, en ligne : Institut Vanier de la famille www.vifamily.ca

[35] L'Ontario a accueilli 52 % des immigrants au Canada en 2005 (Citoyenneté et Immigration Canada: http://www.2ontario.com/software/ois/LabourForce.asp).

[36] D'après le Recensement de 2001 de Statistique Canada : ministère des Affaires civiques et de l'Immigration de l'Ontario, http://www.citizenship.gov.on.ca/french/about/b211105.htm .

[37] *Recognizing and Supporting Close Personal Relationships Between Adults*, document de travail, Commission du droit du Canada, mai 2000; Institut Vanier de la famille, *Portraits des familles recadrés*, en ligne : Institut Vanier de la famille www.vifamily.ca

[38] Voir, par exemple, la *Anti-Discrimination Act 1977* de la Nouvelle-Galles du Sud, article 49S.

[39] *Supra*, note 37. Le mémoire de la Coalition pour les droits des lesbiennes et personnes gaies en Ontario mentionne également que, si l'aide offerte aux unités familiales se veut une mesure économique, il n'y a aucune raison pour que celles-ci doivent être de nature sexuelle ou procréatrice.

[40] *Supra*, note 37

[41] Par exemple, mémoire du Centre de la défense des personnes handicapées, citant la Commission du droit du Canada, *Personal Relationships of Support Between Adults: the Case of Disability*, Institut Roeher (Ottawa : CDC, mars 2001).

[42] *Supra*, note 37

[43] Selon l'Institut Vanier pour la famille, « un engagement soutenu en faveur de la fourniture des soins devrait être essentiel à notre façon de définir la famille. » *Supra*, note 37

[44] Ministère des Services sociaux et communautaires, *Lignes directrices du Programme de services particuliers à domicile (PSPD)* (Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2002), ligne directrice 3

[45] *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.R.C. 1985, art. 2 et par. 3 (1)

[46] La Commission canadienne des droits de la personne a formulé une définition ad hoc, affichée en ligne à http://www.chrc-ccdp.ca/discrimination/family_status-fr.asp

[47] Les dispositions relatives au congé spécial de la *Loi sur les normes d'emploi* s'appliquent aux conjoints, aux enfants (y compris aux enfants par alliance et placés en famille d'accueil), aux parents (y compris aux parents par alliance et aux parents de famille d'accueil), aux grands-parents, aux frères et aux sœurs et aux conjoints des enfants. L.O. 2000, chap. 41, art. 50

[48] Alberta *Human Rights, Citizenship and Multiculturalism Act*. La *Human Rights Act* du Nunavut utilise la même définition.

[49] Institut Vanier de la famille, *Profil des familles canadiennes II*, en ligne : Institut Vanier de la famille www.vifamily.ca

[50] R. Saunders, *Risk and Opportunity: Creating Options for Vulnerable Workers* (Réseau canadien de recherche en politiques publiques, 2006), 9, en ligne : Réseau canadien de recherche en politiques publiques http://www.cprn.org/

[51] La loi s'applique aux conjoints (y compris aux conjoints de même sexe), aux enfants (y compris aux enfants par alliance et placés en famille d'accueil), aux parents (y compris aux parents par alliance et aux parents de famille d'accueil), aux grands-parents, aux frères et sœurs, aux conjoints de leurs enfants ou à tout autre parent qui compte sur eux pour recevoir des soins et de l'aide.

[52] Art. 49.1. Au moment de la consultation, ces protections étaient offertes uniquement aux personnes qui s'occupaient de leur conjoint, de leurs parents et de leurs enfants. Toutefois, le 26 octobre 2006, le ministère du Travail a annoncé que ces protections seraient immédiatement élargies pour s'appliquer à un éventail beaucoup plus vaste de relations, notamment aux grands-parents, aux petits-enfants, aux frères et sœurs, aux nièces et neveux, aux tantes et oncles, aux conjoints des membres de la famille et à quiconque l'employé considère comme « un membre de la famille ».

[53] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, chap. 23, par. 12, 23. Avant juin 2006, les critères d'admissibilité limitaient les prestations aux personnes qui prenaient soin de leur conjoint, de leurs enfants ou de leurs parents. Le gouvernement de l'Ontario n'a pas indiqué si les dispositions parallèles de la *Loi sur les normes d'emploi* seront modifiées pour permettre aux soignants admissibles aux prestations d'assurance-emploi de prendre des congés pour dispenser ce genre de soins.

[54] Voir, par exemple, D. Cheal, M. Luxton et F. Woolley, *How Families Cope and Why Policy-Makers Need to Know* (Réseau canadien de recherche en politiques publiques, 1998); L. Duxbury et autres, *Un examen des répercussions et des coûts du conflit travail-famille au Canada* (Ottawa : Santé Canada, juin 1999).

[55] Voir, par exemple, Fiona M. Kay, *Transitions and Turning Points, Women's Careers in the Legal Profession, A Report to the Law Society of Canada* (septembre 2004) et Joan C. Williams, « Hitting the Maternal Wall », *Academe* (Novembre-Décembre 2004).

[56] L'arrêt de principe est *Health Sciences Association of British Columbia c. Campbell River and North Island Transition Society*, 2004 BCCA 260, 10 mai 2004. Il s'agissait d'un appel d'une sentence arbitrale. Dans cette affaire, l'employée était mariée et mère de quatre enfants. Le benjamin souffrait de sérieux problèmes de comportement qui nécessitaient une attention professionnelle et parentale particulière. La plaignante travaillait pour l'intimé à temps partiel, de 8 h 30 à 15 h 00. Comme suite à des changements de programme, l'intimé a décidé de changer le quart de travail de la plaignante et de la faire travailler de 11 h 00 à 18 h 00. Cette dernière était préoccupée parce qu'elle avait besoin de prendre soin de son fils après l'école. Selon un rapport médical, c'est elle qui pouvait le mieux répondre aux besoins de son fils à ces heures-là. Le rapport soulignait par ailleurs que l'enfant souffrait d'un trouble mental sévère et que les soins que lui prodiguait sa mère après l'école avaient une incidence extraordinaire sur son pronostic. L'employeur a été mis au courant de ces faits. Il n'a pas pour autant modifié l'horaire de la plaignante qui a tenté de s'en accommoder. Or, après seulement quelques semaines, elle a

quitté son emploi et un médecin a diagnostiqué qu'elle souffrait du syndrome de stress post-traumatique. L'arbitre a conclu que le motif fondé sur l'état familial ne visait pas de telles circonstances d'emploi et rejeté la demande de la plaignante. La Cour d'appel a renversé la décision de l'arbitre et a conclu qu'il y a une preuve *prima facie* de discrimination quand un changement dans les conditions ou modalités d'un emploi imposé par un employeur interfère considérablement avec un devoir ou une obligation parentale ou familiale de l'employé. Le tribunal a déterminé qu'un cas *prima facie* de discrimination était survenu dans ces circonstances.

[57] Dans une étude, les employés qui ont signalé des niveaux élevés de conflit travail-famille s'absentaient du travail en moyenne 13.2 jours par an, comparativement à 5,9 jours par an pour les personnes qui signalaient des niveaux modérés de conflit travail-famille. (L. Duxbury et autres, *Un examen des répercussions et des coûts du conflit travail-famille au Canada*, Ottawa : Santé Canada, juin 1999).

[58] À noter que les employés qui sont couverts par la *Loi sur les normes d'emploi* et travaillent pour des employeurs ayant plus de 50 employés pourraient avoir droit à des congés spéciaux non payés limités, tel que décrit ci-haut.

[59] Mémoire de l'ALOC.

[60] *Loi sur les normes d'emploi*, chap. 49.1. Les personnes consultées ont également soulevé des préoccupations concernant les définitions de « membre de la famille » dans la *Loi sur les normes d'emploi* et la *Loi sur l'assurance-chômage*, estimant que celles-ci sont trop restrictives et n'incluent pas les frères et sœurs, les grands-parents ou autres parents qui comptent sur l'employé pour obtenir des soins et de l'aide. Les deux programmes reconnaissent maintenant un éventail plus vaste de relations.

[61] *Loi sur les normes d'emploi*, chap. 50

[62] Des préoccupations semblables ont été portées à l'attention de la Commission durant sa consultation sur la discrimination fondée sur l'âge exercée à l'égard des aînés. Dans son rapport de consultation, *Il est temps d'agir*, la Commission a recommandé que « le ministère du Travail inclue les petits lieux de travail (notamment ceux qui comptent moins de 50 employés) dans les nouvelles dispositions liées aux congés de la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi* ». *Supra*, note 16

[63] *Loi sur les normes d'emploi*, par. 17, 17.1

[64] *Health Sciences Association of British Columbia c. Campbell River and North Island Transition Society*, *supra*, note 56.

[65] Mémoire de l'ALOC.

[66] Dans d'autres compétences, le refus d'accès aux régimes de travail flexibles sans motif raisonnable a été jugé discriminatoire. Par exemple, dans une cause australienne intéressante, le refus d'un employeur de donner à une employée revenant d'un congé de maternité le droit de retourner travailler à temps partiel constituait de la discrimination sexuelle, en ce que le refus sans motif raisonnable du travail à temps partiel était apte à désavantager les femmes à cause de la responsabilité disproportionnée qu'elles assument dans le soin des enfants. *Escobar c. Rainbow Printing Pty Ltd. (No.2)* [2002] FMCA 122

[67] Certaines études américaines ont révélé que les employeurs sont moins susceptibles d'adopter à l'intention des parents appartenant à des collectivités racialisées des pratiques favorables à la famille. Voir Debra B. Schwarz, *An Examination of the Impact of Family-Friendly Policies on the Glass Ceiling*, rapport préparé par le U.S. Department of Labor, Glass Ceiling Commission (New York: Families and Work Institute, 1994).

[68] *Nikoloudi c. Organismos Tilepikoinnoinion Ellads AE*, OJ C-106, 30.04.2005, p.1

[69] L'élargissement de l'accès aux pensions exigerait une modification à la *Loi sur les régimes de retraite* de l'Ontario, qui énonce les critères que les travailleurs ne travaillant pas à temps plein doivent respecter pour participer à un régime de pension d'employeur.

[70] *Knussman c. Maryland*, (272 F.3d 625 (4th Cir. 2001)

[71] *Trezza c. Hartford Inc. No. 98*, Civ. 2205, 1998 WL 912101 (S.D.N.Y. 30 déc. 1998). Pour consulter un sommaire de la jurisprudence dans ce domaine, voir *The New Glass Ceiling: Mothers and Fathers Sue for Discrimination*, produit par Work Life Law à l'American University Washington College of Law, novembre 2002.

[72] 16 décembre 1966, 993 R.T.N.U. 3, Can. T.S. 1976 No. 46 (date d'entrée en vigueur : le

3 janvier 1976, date d'adhésion du Canada : le 19 août 1976). L'*Observation générale sur le droit à un logement suffisant* rédigé par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Observation générale n° 4 du CESC sur le paragraphe 11(1), 13/12/91) précise qu'il s'agit d'un droit à un logement *suffisant* qui tient donc compte notamment de considérations quant au droit au maintien dans les lieux, à l'accessibilité, à l'habitabilité et à un coût abordable. Le coût financier d'un logement ne devrait pas être tel qu'il compromette ou menace la réalisation et la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Le droit à un logement suffisant a également été reconnu par la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (18 décembre 1979, Résolution de l'Assemblée générale 34/180 (date d'entrée en vigueur : le 3 septembre 1981), date d'adhésion du Canada : le 9 janvier 1982) et par la *Convention relative aux droits de l'enfant* (20 novembre 1989, Résolution de l'Assemblée générale 44/25 (date d'entrée en vigueur : le 2 septembre 1990), date d'adhésion du Canada : le 12 janvier 1992), article 18 que le Canada a aussi ratifiées.

[73] (1998) 34 C.H.R.R. D/1; confirmé (2001), 39 C.H.R.R. D/111 (Cour supérieure de justice de l'Ontario)

[74] Ministère des Services sociaux et communautaires, Programme Ontario au travail : Rapport statistique trimestriel, www.gov.on.ca

[75] Les taux d'aide sociale ont été augmentés de 3 % pour les bénéficiaires du Programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. L'allocation-logement maximale aux termes du Programme Ontario au travail va de 335 $ par mois pour une personne célibataire à 694 $ par mois pour une famille de six personnes ou plus. Un parent seul de deux enfants recevrait une allocation-logement de 571 $ par mois, plus une allocation pour besoins essentiels de jusqu'à 627 $ par mois (selon l'âge des enfants), pour un revenu mensuel maximal total de 1198 $ (mémoire du MSSC).

[76] Pour un examen détaillé de la position de la Commission sur le logement et les personnes âgées, consulter le document intitulé *Politique sur la discrimination fondée sur l'âge à l'endroit des personnes âgées* (Commission ontarienne des droits de la personne, mars 2002), en ligne : Commission ontarienne des droits de la personne : www.ohrc.on.ca .

[77] *Supra*, note 73.

[78] Commission d'enquête de l'Ontario, 2 mai 2002, inédit

[79] *Ibidem*

[80] Commission d'enquête de l'Ontario, 5 novembre 2001, inédit

[81] (1997), 30 C.H.R.R. D/345 (Cour d'appel du Québec)

[82] L.O. 1997, chap. 24, art. 1

[83] (1994) C.H.R.R. Doc. 94-130 (Ont. Bd. Inq.)

[84] (1998), 33 C.H.R.R. D/479 (Ont. Bd. Inq.)

[85] L.O. 2000, chap. 27

[86] *Micallef c. Glacier Park Lodge Ltd.*, (1998), 33 C.H.R.R. D/249 (BCHRT)

[87] *Supra*, note 4, article 11

[88] 20 novembre 1989, Résolution de l'Assemblée générale 44/25 (date d'entrée en vigueur : le 2 septembre 1990, date d'adhésion du Canada : le 12 janvier 1992), article 18

[89] *Supra*, note 73 at Article 11 (1)

[90] Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Nations Unies), *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Canada*, 12 août 1997, A/52/38/Rev.1, par. 306 à 343. Des préoccupations semblables ont été réitérées en 1998 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et en 2003 par le Comité des droits de l'enfant.